

# ANALISIS CSIS

## Timur Tengah Mencari Orientasi?

- Ekonomi dan Kebangkitan Gerakan Islam dalam Agenda Damai Timur Tengah
- Timur Tengah dan Gerakan Non Blok
- Struktur Keamanan Kooperatif di Kawasan Timur Tengah
- Konflik Yugoslavia: Suatu Dilema Masyarakat Internasional
- Gerakan Non Blok dan Afrika: Masalah Hutang dan Pembangunan
- Kepemimpinan Politik Baru, *Civil Society* dan Demokratisasi di Thailand



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Rufinus Lahur

*Dewan Redaksi*

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

*Redaksi Pelaksana*

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



# ANALISIS CSIS

TAHUN XXIV, NO. 3, MEI-JUNI 1995

## Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 174
- Ekonomi dan Kebangkitan Gerakan Islam  
dalam Agenda Damai Timur Tengah  
*Dhurorudin Mashad* 176
- Timur Tengah dan Gerakan Non Blok  
*Riza Sihbudi* 191
- Struktur Keamanan Kooperatif  
di Kawasan Timur Tengah  
*Bantarto Bandoro* 200
- Konflik Yugoslavia: Suatu Dilema  
Masyarakat Internasional  
*Edy Prasetyono* 211
- Gerakan Non Blok dan Afrika:  
Masalah Hutang dan Pembangunan  
*M. Sadli* 223
- Kepemimpinan Politik Baru, *Civil Society* dan  
Demokratisasi di Thailand  
*R. Siti Zuhro* 233

## Pengantar Redaksi

**W**ALAUPUN harapan perdamaian Arab-Israel mulai mengarah pada kenyataan, ini belum menjamin terwujudnya stabilitas kawasan Timur Tengah. Disoroti oleh *Dhurorudin Mashad* bahwa mayoritas negara-negara Arab kini mempunyai problem internal yang cukup serius: konservatisme dan represi para penguasa berhadapan dengan kian maraknya tuntutan demokratisasi sekaligus keinginan rakyat menjadikan Islam sebagai pemikiran alternatif pembangunan. Konsentrasi kekuasaan berada di tangan sejumlah elite dengan mempertahankan kebijakan secara manipulatif yang *up-down* dan bukan *bottom-up*, yang tidak mewujudkan suasana kondusif untuk pemberdayaan masyarakat atau kehidupan demokratis bagi rezimnya. Industrialisasi yang dicanangkan ternyata tak menyejahterakan rakyat, kecuali hanya sekelompok kecil keluarga elite. Pembangunan cenderung membuat pola hidup lapisan elite mengalami dekadensi moral dan membangun lingkungan kota yang materialistis: boros, royal, konsumtif dan permisif. Berbagai kebijakan keagamaan dari pemerintah lebih dianggap sebagai langkah politis dan tidak dilandasi iman karena bersifat formalistis dan manipulatif.

Sejak awal berdirinya GNB (Gerakan Non Blok) tidak dapat dipungkiri bahwa keterlibatan negara-negara di kawasan Timur Tengah dalam mengisi agenda KTT GNB tampak menonjol. Menurut *Riza Sihbudi* sejumlah negara di kawasan tersebut bahkan "memanfaatkan" gerakan ini tidak hanya untuk mencari dukungan atas konfrontasi mereka melawan aliansi Israel-AS/Barat, tetapi juga bagi konfrontasi mereka dengan sesama anggota. Kegagalan GNB dalam menghentikan konflik antar anggotanya dapat dianggap sebagai ancaman bagi eksistensi GNB itu sendiri. Berbagai harapan dan keinginan telah dilontarkan kepada Indonesia selaku Ketua GNB dalam KTT X di Jakarta dalam bulan September 1992 yang lalu untuk membahas berbagai masalah yang dihadapi negara-negara anggota. Tampaknya GNB masih belum mampu menampilkan diri sebagai "pressure group" yang diperhitungkan dalam arena politik internasional.

Perjanjian PLO-Israel dan perjanjian bilateral lain antara Israel dan negara-negara Arab disoroti oleh *Bantarto Bandoro* telah membuka jalan dan memberi landasan bagi terbentuknya komunitas keamanan di Timur Tengah, kawasan penuh konflik yang bersumber dari faktor etnis, agama dan nasionalisme. Komunitas keamanan ini terbangun dari perjanjian bilateral atau multilateral di mana negara-negara berupaya mengatasi sengketa dan menghindari perang berdasarkan aturan-aturan main yang mereka setujui. Melalui proses kerja sama yang dilembagakan ini rasa curiga maupun dilema keamanan dapat dihapus, sebaliknya rasa saling percaya maupun komitmen kerja sama dapat dibangun. Hubungan yang in-



tensif dalam komunitas keamanan akan menghasilkan suatu unifikasi politik di antara negara-negara untuk menjadi dasar bagi pembangunan zone kemakmuran kawasan, setelah di sana berkembang interaksi ekonomi dan sosial. Namun ini membutuhkan jaminan negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan PBB untuk mengusahakan terlindunginya anggota komunitas keamanan tadi dari serangan anggota lainnya.

Dalam konflik Yugoslavia, menurut *Edy Prasetyono*, Barat sebenarnya tidak menghendaki perpecahan di Yugoslavia atau Bosnia, sebab hal ini dapat membuat preseden buruk bagi etnis-etnis dan komunitas lain di Eropa Tengah dan Timur. Sepeninggal Tito republik-republik menjadi khawatir akan dominasi dan kekuasaan Serbia dalam politik Yugoslavia. Dari sini sentimen primordial berkembang sebagai alasan untuk menentukan nasib sendiri, di samping dijadikan dasar penolakan untuk menjadi minoritas dalam satu negara yang diperkirakan akan membahayakannya sebagai kelompok. Masalahnya bahwa konflik antar republik menajam menjadi perang saudara dikobarkan isu-isu etnis dan agama yang selalu bersifat sensitif dan berkepanjangan, disertai tindak kekerasan secara brutal. Perdamaian Indonesia mengusulkan agar pemecahan masalah konflik yang rumit ini lebih mengutamakan proses pemecahan masalah daripada merundingkan pokok-pokok bahasan masalah. Dengan dialog langsung di antara mereka dicoba untuk mengembalikan tanggung jawab kepada pihak-pihak yang bertikai, bahwa nasib mereka berada di tangan mereka sendiri.

Selaku Ketua GNB, Indonesia diberi tugas untuk mencari jalan keluar terbaik bagi negara-negara berkembang di Afrika yang terhimpit hutang yang mencekik. Menurut *M. Sadli*, masalah hutang ini sendiri amat kompleks, demikian pula sumber hutangnya, ada yang berasal dari kredit lunak jangka panjang dan pendek maupun kredit komersial biasa. Banyak negara-negara berkembang di Afrika yang mengajukan penjadwalan kembali bahkan pengampunan atas hutang-hutang mereka. Pada umumnya negara-negara tersebut masih menghadapi kemelut politik dalam negeri yang berkepanjangan, kurangnya kinerja pembangunan, lemahnya lembaga-lembaga pemerintahan dan kurangnya sumber daya manusia yang mendukung program pembangunan mereka, belum lagi masalah kelesuan yang sedang melanda negara-negara donator yang lagi menderita "Aid Fatigue".

Banyak negara berkembang sekarang ini yang cenderung lebih demokratis. Menurut *R. Siti Zuhro* ada tiga hal yang tumbuh di kalangan mereka belakangan ini di samping masalah demokratisasi yakni masalah kepemimpinan politik dan *civil society*. Thailand merupakan suatu fenomena menarik, tidak hanya karena keberhasilannya dalam pembangunan ekonomi yang akhirnya mempercepat laju proses demokratisasi, tetapi juga pergolakan dalam peran negara yang banyak didominasi kelompok militer di satu pihak dan peran *civil society* di lain pihak menarik untuk diikuti dan dikaji mendalam. Menarik pula untuk diikuti bagaimana semuanya itu mengakibatkan timbulnya perubahan sosial, ekonomi dan politik Thailand yang akhirnya merangsang munculnya berbagai gagasan baru dalam kepemimpinan politik.



# Ekonomi dan Kebangkitan Gerakan Islam dalam Agenda Damai Timur Tengah

*Dhurorudin Mashad*

**A**NGIN perdamaian kini berhembus kian keras di Timur Tengah. Rezim-rezim berseteru selama beberapa dekade di wilayah itu -- terutama antara Arab-Israel -- kini telah saling "berjabat tangan" menyusul berakhirnya Perang Teluk II Irak-Sekutu tahun 1991. Pada tanggal 13 September 1993 musuh bebuyutan Palestina-Israel mulai akur dengan menandatangani *Deklarasi Prinsip*, sebagai landasan dimulainya perdamaian bagi kedua seteru itu. Pada tanggal 25 Juli 1994 disusul dengan ditandatanganinya *Deklarasi Perdamaian Yordania-Israel*, bahkan dilanjutkan dengan perjanjian damai antara keduanya pada bulan Oktober 1994, serta disusul pula dibukanya hubungan diplomatik Tel Aviv-Aman.

Sebenarnya kecenderungan untuk mengubah sikap berseteru menjadi "sekutu" demikian, sudah mulai tampak gelagatnya menyusul kekalahan Arab dalam tiga kali perang (1948-1949, 1956, dan 1967) melawan Israel.<sup>1</sup> Perang tahun 1973 telah memper-

kuat kecenderungan ini, terutama karena Arab telah mempertebal kepercayaan mereka akan suatu pendekatan pragmatis. Artinya, mereka sadar bahwa sengketa dengan Israel tak dapat diselesaikan secara militer, melainkan secara politis, yang berarti suatu kompromi lewat diplomasi. Kecenderungan ini mulai memperlihatkan bentuknya, setelah Arab dengan cukup gemilang berhasil memanfaatkan minyak sebagai senjata politik -- di luar perang -- untuk menekan sekutu Israel guna mengubah sikap mereka atas Arab.<sup>2</sup>

Akibat penggunaan "senjata minyak" lewat embargo, negara-negara Barat menga-

---

3/4 wilayah Palestina, berarti lebih luas dari yang dimaksud dalam Resolusi PBB. Dalam perang ketiga (1967) Israel menduduki wilayah yang empat kali lebih luas, termasuk Jalur Gaza dan Tepi Barat Yordan (5.606 km<sup>2</sup>) yang berarti menguasai seluruh wilayah Palestina. Lihat, W. Polk, "Arab Civilization: History", dalam *Encyclopedia Americana*, Jilid 2, 152-153, juga Charles D. Cremeans, *The Arab and the World* (New York-London, 1963), 47-65.

<sup>2</sup>Mereka sepakat mengurangi produksi minyak sampai tercapai sasaran politik, yaitu: penarikan Israel dari seluruh wilayah pendudukan dan pemulihan hak-hak rakyat Palestina. Minyak dikurangi 5% dari total pro-

---

<sup>1</sup>Kekalahan itu justru membuat Israel berhasil memperluas wilayahnya. Perang pertama (1948-1949) Israel dapat memperluas wilayah menjadi 20.780 km<sup>2</sup> atau



lami inflasi, sedang negara-negara Arab justru "banjir" uang, suatu hal yang belum pernah dikenal sebelumnya. Kondisi ini akhirnya telah mengantarkan Timur Tengah menjadi suatu kekuatan baru dunia, terutama karena negara-negara yang bergantung pada minyak Arab terpaksa meninjau kembali sikap mereka dalam sengketa Arab-Israel. Atas pengalaman tersebut maka akhirnya kian mencuat kecenderungan untuk mawas diri dengan pengakuan bahwa masalah sosial ekonomi selama ini terabaikan akibat berlarut-larutnya sengketa dengan Israel. Oleh karena itu bersama dengan banyaknya dana yang diperoleh dari embargo minyak, mereka lantas cenderung memilih membangun aspek sosial ekonomi dibanding perang. Alhasil, mayoritas Arab pun berpendapat bahwa untuk menyelesaikan konflik Arab-Israel proses politik harus segera diterapkan.

Atas kecenderungan akomodatif dunia Arab ini, AS sebagai negara pro Israel yang semula bersikap "kaku" sebagaimana Israel lantas cenderung mendukung penyelesaian damai. AS menandakan bahwa penyelesaian itu harus meliputi perdamaian sejati, penarikan Israel ke perbatasan tahun 1967, kendati dengan beberapa penyesuaian tentang pelaksanaan hak rakyat Palestina untuk memiliki suatu negara (*homeland*). Walhasil, akibat tekanan AS akhirnya Israel pun mau berupaya mengakhiri konflik Arab-Israel lewat proses politik.<sup>3</sup>

duksi bulan September 1973, dan selanjutnya diteruskan 5% setiap bulan. Bahkan, Arab dan Kuwait memulainya dengan pengurangan 10% sampai akhir bulan November 1973. Begitu juga Abu Dhabi, dua bulan kemudian mulai menghentikan penjualan minyak kepada AS dan selanjutnya segera disusul negara-negara lain.

<sup>3</sup>Lihat Dhurorudin Mashad, "Masa Depan Perdamaian Timur Tengah", dalam *Jurnal Ilmu Politik* (JIP), no. 14 (Jakarta: Gramedia, 1993), 114.

Namun, dalam pelaksanaannya ternyata upaya perdamaian tersebut tak mampu menerobos "benteng permusuhan psikologis" Arab-Israel, terutama akibat perbedaan isu-isu pokok, yaitu: (a) Arab menuntut penarikan Israel dari seluruh wilayah pendudukan (Arab) dan pembentukan negara Palestina. Sementara itu atas pertimbangan keamanan, Israel bertekad tetap mempertahankan beberapa wilayah yang diduduki serta tak menghendaki berdirinya negara baru Palestina yang berbatasan langsung dengan negaranya. Dalam hal Palestina, Israel hanya menginginkan status ekonomi terbatas dalam pemerintahan Israel, atau maksimal menjadi bagian dari negara Yordania, mengingat sepertiga warga Palestina memang sudah sejak lama tinggal dan menjadi warga Yordania. Israel menyatakan: *If Palestinians want a home land in Palestine, they should look for it in Jordan ... "Palestinians have no rights whatsoever and that if they exist at all, they go to Jordan"*; <sup>4</sup> (b) Israel menuntut diberlakukannya perdamaian sejati, termasuk normalisasi hubungan secara penuh dengan negara-negara Arab. Namun Arab tak mau memenuhi tuntutan itu, sebelum Israel mundur dari seluruh wilayah yang diduduki serta Palestina diberi hak mendirikan negara merdeka; (c) dalam konferensi damai di Jenewa, Arab menuntut agar rakyat Palestina diwakili PLO, satu-satunya organisasi yang diakui sebagai wakil rakyat Palestina.<sup>5</sup> Te-

<sup>4</sup>Katheleen Cristison, "Myths about Palestinians", *Foreign Policy*, no. 66 (Spring 1987), 109, 113-115. Juga Leon Uris, *Jerusalem, Song of Songs* (New York: Bantam, 1985), 321.

<sup>5</sup>PLO oleh KTT Arab di Rabat tahun 1974 diakui sebagai satu-satunya wakil rakyat Palestina. PLO dibentuk -- setelah Kongres Palestina, tanggal 25 Mei - 2 Juni 1964 -- atas dukungan negara-negara Arab yang beranggotakan organisasi-organisasi gerilyawan dan organisasi-organisasi massa yang sudah ada.



tapi Israel menolaknya, dengan dalih PLO tak lebih sebagai organisasi para teroris.<sup>6</sup>

Pada saat yang sama segitiga Arab (yaitu: Saudi, Suriah, Mesir) sebagai kekuatan utama Arab kendati sepakat dalam strategi penyelesaian konflik Arab-Israel, namun mempunyai beda pandangan secara mendasar.<sup>7</sup> Bahkan, dalam tubuh PLO pun terjadi pertentangan pendapat. Faksi garis keras tak mau berkompromi dengan Israel dalam bentuk apa pun. Sedangkan faksi pimpinan Arafat cenderung bersikap luwes guna mendapatkan dukungan AS, agar disertakan dalam proses politik. Akibat beda pandangan sedemikian tajam baik antar Arab-Israel maupun intra Arab, akhirnya membuat upaya damai menemui jalan buntu.

Di tengah kebuntuan itu Saddam secara mengejutkan pergi ke Tel Aviv (19-21 No-

<sup>6</sup>Tentang tuduhan bahwa PLO adalah kelompok teroris lihat Roberta Goren, *The Soviet Union and Terrorism* (London: George Allen & Unwin, 1984), 106-141. Lihat juga, Katheleen M. Cristison, "Myths about ...", 110.

<sup>7</sup>Beda pandangan itu minimal dalam 3 hal: (1) Suriah menginginkan agar dalam proses perdamaian, Soviet -- tidak hanya AS seperti dikehendaki Mesir dan Saudi -- juga diberi peran agar dapat meningkatkan posisi tawar-menawar Arab; (2) Suriah lebih menyukai delegasi bersama dan bukan kelompok-kelompok bilateral -- seperti usul Mesir -- dalam perundingan di Jenewa. Alasan utamanya adalah Suriah khawatir bahwa kebebasan yang diinginkan Mesir akan menyebabkan Mesir mencari suatu perdamaian terpisah jika pendekatan ke arah suatu penyelesaian menyeluruh mengalami kegagalan; (3) komitmen mereka terhadap hasil keputusan KTT Rabbat dalam persoalan Palestina menurun, biarpun dalam hal ini Riyadh tidak separah Kairo dan Damaskus. Suriah menginginkan Suriah Raya, sedangkan Mesir -- dan Yordan -- menginginkan ikatan formal antara Yordan dan Palestina. Jadi, keduanya tidak lagi menginginkan berdirinya negara Palestina merdeka. Lihat, "Hussein's West Bank Manoevers", *Foreign Report*, 12 Oktober 1977.

vember 1977) guna mencari jalan damai dengan caranya sendiri. Kunjungan ini akhirnya disusul dengan Konferensi Kairo (14 Desember 1977) serta pertemuan puncak Begin-Saddat di Ismailia tanggal 25-26 Desember 1977.<sup>8</sup> Dengan manuver politisnya ini Saddat ingin mengatasi hambatan prosedural penyebab macetnya jalan menuju konferensi damai di Jenewa. Mesir khawatir, jika upaya damai berjalan berlarut-larut mungkin akan merangsang kembali munculnya cara militer. Dengan kata lain, kunjungan itu dimaksudkan untuk mencipta iklim baru saling percaya guna memungkinkan terjadinya komunikasi efektif antara pihak-pihak yang berkonflik.

Apa pun dalih Mesir ternyata dunia Arab tak suka pada langkah Saddat, suatu langkah yang akhirnya merusak solidaritas Arab di mana semasa embargo minyak sempat terwujud.<sup>9</sup> Namun, tampaknya Mesir tak peduli pada keberatan saudara Arabnya. Setelah melalui proses panjang dengan menimbulkan sikap pro-kontra, akhirnya Mesir-Israel dengan disponsori AS mengadakan pertemuan puncak di Camp David tanggal 5-17 September 1978, yang dilanjutkan dengan penandatanganan perjanjian damai Anwar Saddat-Menachem Begin di Washington pada tanggal 26 Maret 1979. Lewat manuver politis Saddat-Begin ini hubungan Mesir-Israel memang memasuki suatu era baru, tetapi persoalan pokok Timur Tengah belum diselesaikan: yaitu nasib rakyat Palestina. Oleh sebab itu kesepakatan

<sup>8</sup>Lihat *Time*, 23 November 1977 dan *News Week*, 28 November 1977.

<sup>9</sup>Beberapa negara Arab moderat seperti Maroko, Sudan dan Tunisia mendukung sikap Saddat, namun beberapa negara radikal seperti Libya dan Suriah dan PLO menentanginya. Lihat *Time*, 12 Desember 1977 dan *Foreign Report*, 14 Desember 1977.



Saddat-Begin ini diboikot mayoritas Arab, termasuk Palestina. Padahal, tanpa partisipasi rakyat Palestina rencana otonomi rancangan Mesir-Israel mustahil dilaksanakan.

## Dimensi Ekonomi: Pendorong & Penarik

Perang Teluk antara Irak-Sekutu pada tanggal 17 Januari sampai 27 Februari 1991 telah mengubah secara drastis peta politik Timur Tengah. Isu perdamaian Timur Tengah yang semula tenggelam pasca Camp David akhirnya kembali muncul ke permukaan setelah berakhirnya perang. Suatu hal yang secara tak langsung sebenarnya "sebagai berkah" adalah manuver politik Saddam Hussein dalam kemelut Teluk II itu. Dapat dikatakan demikian karena sekitar 10 hari setelah Irak menduduki Kuwait, Saddam menuntut bahwa Irak mau mundur dari Kuwait, apabila seluruh kekuatan militer yang menduduki wilayah-wilayah tidak sah juga mau melepaskan pendudukannya. Pernyataan ini terutama merujuk pada pendudukan militer Israel atas Dataran Tinggi, Tepi Barat, Jalur Gaza dan Libanon Selatan.

Presiden AS, George Bush, waktu itu memang menolak. Namun, setelah perang usai ternyata tekanan terhadap AS untuk mencari penyelesaian konflik Arab-Israel tak dapat dihindari lagi. Oleh karena itu tak lama setelah Irak takluk, Menlu AS James Baker segera melakukan lawatan selama sebelas hari ke Timur Tengah, memamerkan itikad baik untuk mengakhiri berbagai konflik di kawasan tersebut. Karena masalah Palestina adalah faktor terpenting -- kendati bukan faktor satu-satunya -- di Timur Tengah yang harus segera diselesaikan, maka Palestina menjadi agenda utama dalam

konferensi perdamaian. Peristiwa ini jelas memberi harapan positif bagi dunia Arab, khususnya Palestina, mengingat kesempatan sedemikian pernah terhenti total terutama setelah AS memutuskan dialog langsung dengan PLO.<sup>10</sup>

Sementara pengamat sempat sangsi<sup>11</sup> terhadap kelangsungan upaya perdamaian "babak kedua" ini. Terutama mengingat betapa sampai saat menjelang konferensi, baik pihak penggagas (AS dan Soviet) maupun pihak-pihak terlibat (Israel-Arab) belum berhasil menemukan kerangka landasan bagi perundingan. Arab menuntut agar resolusi PBB No. 242 dan 338<sup>12</sup> dijadikan landasan perdamaian. Begitupun George Bush dan Gorbachev, dalam pidato pembukaan di Konferensi Madrid keduanya menyatakan perlunya kompromi teritorial dan diperhatikannya hak-hak rakyat Palestina. Namun Israel berulang kali menegaskan penolakannya untuk mengembalikan wilayah Arab,<sup>13</sup>

<sup>10</sup>Sementara itu intifadah sebagai kartu terakhir perjuangan rakyat Palestina -- yang berlangsung sejak tahun 1987 -- tidak memberikan hasil yang diharapkan. Untuk mengetahui lebih jauh tentang intifadah lihat Jim Lederman, "Dateline West Bank; Interpreting Intifada," *Foreign Policy*, no. 72 (Fall 1988), 230-247. Juga "The Intifadah Continues: Legacy, Dynamics and Challenges", *Third World Quarterly* (3), July 1989, 20-49.

<sup>11</sup>Untuk mengetahui alasan kepesimisan selanjutnya, lihat Dhurorudin Mashad, JIP no. 14, "Masa Depan Perdamaian ...", 118-121.

<sup>12</sup>Kedua resolusi tersebut berisi tuntutan penarikan total pasukan Israel dari wilayah-wilayah Arab dan sebaliknya Arab dituntut untuk mengakui eksistensi Israel sebagai negara merdeka.

<sup>13</sup>Bahkan awal bulan Februari 1992 Shamir menegaskan untuk tak akan mematuhi lagi setiap kata dalam Perjanjian Camp David 1979, terutama pasal yang menyebutkan daerah otonomi bagi Palestina di Gaza dan Tepi Barat setelah masa transisi lima tahun berlalu. Le-



sebaliknya justru semakin memperluas pemukiman Yahudi di wilayah tersebut.<sup>14</sup>

Bahkan sampai saat menjelang Konferensi Madrid, tak ada kepastian tentang siapa yang mewakili pihak Palestina dalam konferensi perdamaian. Adalah tidak masuk akal jika Palestina tidak terwakili, mengingat pusat konflik Timur Tengah adalah masalah nasib bangsa Palestina. Memang, akhirnya pada Konferensi Madrid di Washington, Palestina diwakili tokoh-tokoh dari daerah pendudukan. Tetapi mereka jelas tak mewakili seluruh spektrum bangsa Palestina. Apalagi mereka hanya diperlakukan sebagai bagian dari delegasi Yordania. Padahal, antara kepentingan Palestina dengan Yordania jelas berbeda.

Walhasil, Konferensi Madrid (30 Oktober - 1 November 1991) pun berlangsung dengan tak membuahkan hasil. Jangankan

---

bih parah lagi rezim Shamir mulai pula memberi kebebasan kepada warga Yahudi untuk main hakim sendiri atas warga Palestina. Lihat *Tempo*, 8 Februari 1992 dan *Editor*, 15 Februari 1992. Selama tahun 1988 terdapat 366 orang Palestina meninggal dan lebih dari 20.000 terluka akibat diserang tentara kaum pemukim Yahudi. Orang-orang yang menyerang itu sama sekali tak dimintai pertanggungjawaban oleh pemerintah Israel. Lihat Shaw J. Dallal, *Country Reports on Human Rights Practices for 1988: Section on Israel and the Occupied Territories* (Washington, D.C.: US Department of State, 1989).

<sup>14</sup>Dari seluruh penduduk Israel, kini, sekitar 88% adalah Yahudi, 12% lainnya adalah Palestina Muslim, Kristen dan Druze serta beberapa minoritas lainnya. Sejak tahun 1988 kembali diterapkan UU 1950 serta membatalkan UU 1952 yang membatasi imigrasi Yahudi dan kewarganegaraan. UU 1950 memberi jaminan pada setiap Yahudi yang migrasi ke Israel untuk jadi warga negara. Menurut UU tersebut, yang disebut orang Yahudi adalah seorang yang dilahirkan oleh ibu Yahudi atau orang yang memeluk agama Yahudi. "The US Reports on Israel: A Commentary", *Third World Quarterly* V, 11 (3) Juli 1989, 247.

perdamaian, pokok masalah konferensi pun tidak pernah disinggung, apalagi dibicarakan. Israel justru mengajak meninggalkan pembicaraan mengenai masalah pokok, serta mengarahkan pada masalah-masalah prosedural. Bahkan, jabat tangan menjelang, selama, dan sesudah sidang antara delegasi Israel-Arab saja tidak pernah terjadi. Begitu juga Israel dengan congkak menolak menginap seataap dengan delegasi dari Palestina. Sikap keras Tel Aviv ini dipertahankannya pada Konferensi Washington (Desember 1991) dan Moskow (Januari 1992) sebagai lanjutan dari Konferensi Madrid. Sehingga, kedua konferensi itu pun mengalami nasib tak jauh berbeda dari Konferensi Madrid.

Namun semua kesangsian dan kendala perdamaian akhirnya kian terpatalkan, menyusul keberhasilan Yitzhak Rabin (dari *Partai Buruh*) menggeser posisi Yitzhak Shamir dengan *Partai Likud*-nya pada pemilu Israel tanggal 23 Juni 1992. Atas "jasa" Menteri Luar Negeri Norwegia (almarhum) Johan Jorgen Holst, Rabin-Arafat lantas berhasil membuat suatu gebrakan bersejarah di Oslo dengan menandatangani *Deklarasi Prinsip* tanggal 13 September 1993, menandai berlangsungnya era perdamaian pasca Camp David. Bahkan, Yordania pun akhirnya menyusul terobosan Arafat-Rabin dengan menandatangani *Deklarasi Perdamaian* di Washington.

Lewat terobosan-terobosan terbaru tersebut pihak-pihak terlibat berharap bahwa perseteruan hendaknya segera diganti dengan "persekutuan" yang akan membawa mereka pada kesejahteraan. Pengharapan demikian terutama tampak pada kubu Palestina, mengingat di samping pertimbangan politis pertimbangan ekonomis pun memang menjadi faktor pendorong sekaligus penarik (*push and pull*) bagi Palestina untuk menuju



damai Arab-Israel. Pertimbangan terutama menguat seiring dengan keterkucilan Palestina dari tetangga-tetangga Arabnya karena keberpihakan PLO pada Irak dalam perang Irak-Sekutu akibat invasi Irak atas Kuwait. Padahal, selama berjuang membebaskan Tepi Barat dan Jalur Gaza dari cengkeraman Israel, Palestina sangat bergantung pada dukungan finansial dari negara-negara Arab Teluk, termasuk Kuwait.

Selama periode 1980-an saja diperkirakan Palestina mendapat bantuan sekitar US\$10 milyar dari Kuwait, Arab Saudi, dan Uni Emirat Arab. Bahkan ada yang menyebutkan jumlah jauh lebih besar, sekitar US\$120 juta per tahun.<sup>15</sup> Jumlah tersebut belum termasuk sumbangan dari rakyat Palestina yang bekerja di negara-negara tersebut, yang 5% dari gaji mereka -- atau dengan angka absolut diperkirakan mencapai US\$1,4 milyar per tahun -- disalurkan untuk pendanaan perjuangan Palestina.<sup>16</sup>

Walhasil, akibat keberpihakan PLO pada Irak akhirnya Kuwait menghentikan seluruh bantuannya. Begitupun yang dilakukan Arab Saudi. Bahkan, seluruh pekerja Palestina di wilayah tersebut akhirnya diusir pula.<sup>17</sup> Maka habislah sumber finansial perjuangan Palestina. Walhasil, baik secara politis maupun ekonomis perjuangan rakyat Palestina pun berada diambang "kebang-

krutan". Beranjak dari latar belakang sedemikian ini akhirnya ibarat "dicocok hidungnya" Arafat pun lantas mengikuti keinginan AS untuk maju ke meja perundingan. Bahkan Arafat kian bersemangat mengayunkan "langkah" perdamaianya seiring dengan berbagai janji "ekonomi" yang diiming-imingkan pihak pemrakarsa. Palestina mendapat komitmen bantuan lebih dari US\$2 triliun selama 5 tahun, guna membangun infrastruktur Palestina, termasuk untuk membangun lembaga ekonomi: *Palestine Economic Council for Development and Reconstruction (Pecdar)*.<sup>18</sup> Jadi, terlihat betapa faktor ekonomi menjadi pertimbangan penting -- pendorong sekaligus penarik -- bagi tercapainya perdamaian Timur Tengah, kendati awal mula konflik bukanlah beranjak dari persoalan ekonomi, melainkan pada nasionalisme Arab Palestina.

Perdamaian dan ekonomi memang mempunyai korelasi positif. Perdamaian dapat dijadikan momentum bagi pembangunan ekonomi. Kondisi damai akan merangsang meningkatnya pertumbuhan ekonomi. Untuk kasus Timur Tengah misalnya, dalam waktu 10 tahun perdamaian Mesir-Israel (1979-1989), terbukti GNP Israel pada tahun 1989 meningkat 22% lebih tinggi dibanding masa sebelumnya. Bahkan para ekonom Is-

<sup>15</sup>*Middle East*, Oktober 1990 dan *Economist*, 1 Desember 1990.

<sup>16</sup>Lihat *Economist*, 2 Februari 1991. Ada sekitar 400.000 rakyat Palestina bekerja di Kuwait, dan lebih dari 170.000 lainnya bekerja di Irak. Belum lagi yang tersebar di negara-negara Arab lain. Lihat *The Middle East*, Oktober 1990.

<sup>17</sup>Bahkan diperkirakan sekitar 6.000 orang Palestina ditahan di Kuwait, termasuk ada pula yang disiksa. Lihat *Newsweek*, 18 Maret 1991.

<sup>18</sup>Jumlah bantuan 2 trilyun itu dikomitmenkan terutama dilandaskan pada prediksi Bank Dunia yang memperkirakan bahwa Palestina butuh bantuan sebesar 2,4 triliun dolar. Sedangkan "Konferensi Tindak Lanjut Perdamaian Timur Tengah" oleh Departemen Luar Negeri AS memperkirakan bahwa Palestina butuh bantuan 2,1 triliun dolar. Berdasarkan prediksi-prediksi itulah maka dibuat komitmen bantuan 2 trilyun untuk Palestina. Lihat *Middle East*, September dan November 1994. Dari jumlah tersebut untuk tahun pertama akan direalisasikan sebesar US\$570 juta. Namun janji tersebut ternyata tak sepenuhnya terwujud. Para investor masih ragu untuk "membantu" dengan menanam modal di Palestina.



rael memperkirakan, seandainya upaya damai Arab-Israel berhasil diwujudkan pada dekade 1980-an, niscaya GNP Israel tahun 1992 diproyeksikan mencapai US\$8,4 milyar lebih besar dibanding bila keadaan tetap seperti tahun 1982. Hal yang sama tentu akan pula dialami tetangga dekatnya: Mesir, Syria, Yordania, dan Libanon, dengan proyeksi GNP sebesar 24% (US\$20 milyar) lebih besar dibanding bila keadaan tetap seperti tahun 1982. Kondisi demikian tentu akan pula membawa konsekuensi positif -- dengan prosentase yang sama -- pada standar hidup, konsumsi per kapita, dan level investasinya.<sup>19</sup>

Selama 40 tahun permusuhan mereka (Arab-Israel) memang telah menghalangi kemungkinan dagang antara Israel dengan negara-negara tetangga Arabnya. Kondisi damai yang kini sedang dirintis tentu akan membuka peluang kerja sama memproduksi barang-barang ekspor yang selama ini belum pernah diproduksi negara-negara tersebut. Diversifikasi perdagangan antara Israel, Mesir, Yordania, Libanon mungkin akan dapat mencapai US\$1 milyar per tahun, tidak termasuk minyak yang (tahun 1989) telah dijual Mesir ke Israel. Diperkirakan US\$750 juta perdagangan oleh tetangga-tetangga Israel mungkin dapat didiversifikasi ke Israel. Sebaliknya, US\$240 juta perdagangan Israel dapat diperluas ke tetangga-tetangganya itu, belum termasuk minyak. Duapertiga dari perkiraan US\$1 milyar perdagangan diharapkan dalam hubungannya dengan Mesir dan seperenam masing-masing dari Yordania dan Libanon.<sup>20</sup>

<sup>19</sup>Lihat Dhurorudin Mashad, "Perdamaian dan Skenario Kerjasama Regional di Timur Tengah", dalam *Analisis CSIS XXIII*, no. 5, September-Oktober 1994, 434.

<sup>20</sup>Loc. cit.

Mungkin atas dasar kalkulasi "ekonomis" tersebut menyusul "tercapainya" terobosan politis (perdamaian), Arab-Israel lantas segera menggulirkan berbagai terobosan ekonomis. Terbukti tak lama setelah perjanjian damai "babak kedua" itu ditandatangani, negara-negara Arab seperti Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arab Saudi, dan Uni Emirat Arab terhitung sejak tanggal 1 Oktober 1994 secara resmi menyatakan untuk tak lagi memboikot perdagangan dengan Israel. Bahkan, mereka pun lantas segera mengadakan *Konperensi Ekonomi Timur Tengah* pada bulan November 1994 di Casablanca Maroko. Suatu pertemuan yang dihadiri 60 negara Timur Tengah, malahan pula dari Asia, Eropa, dan Amerika. Dalam pertemuan bisnis selama tiga hari -- yang dihadiri 1.600 pengusaha dan 900 pejabat pemerintah -- itu ternyata lebih dari separuh anggota kabinet Israel berpartisipasi. Bahkan Menlu Israel, Shimon Peres, secara kongkrit mengusulkan berdirinya bank pembangunan di Timur Tengah dengan modal awal sebesar US\$10 triliun. Maka, terlihat bahwa lewat terobosan-terobosan tadi masyarakat Timur Tengah tampaknya sangat bersemangat agar kerja sama regional segera direalisasikan setelah sekian dekade "tertunda" akibat perseteruan.

## Agama & Demokratisasi: Problem Internal

Setelah Perang Teluk II berakhir, harapan akan perdamaian Arab-Israel mulai mengarah pada kenyataan. Kegagalan invasi Irak atas Kuwait akhirnya menjadi pelajaran berharga bagi negara-negara Arab tentang pentingnya hidup "rukun" diantara negara-negara Arab. Namun, kondisi demikian be-



jumlah menjamin terwujudnya stabilitas kawasan Timur Tengah, terutama mengingat bahwa mayoritas negara-negara Arab kini sebenarnya mempunyai problem internal yang cukup serius. Khususnya soal konservatisme para penguasa Arab *vis-a-vis* kian maraknya tuntutan demokratisasi sekaligus keinginan "rakyat" untuk menjadikan Islam sebagai jalan hidup alternatif. Keinginan ini ternyata kian kuat, seiring dengan makin banyaknya "manusia" gelisah akibat terombang-ambing dalam budaya dan informasi global, yang dalam segi isi fundamentalnya ternyata bertentangan dengan "pandangan hidup" yang mereka anut secara turun-temurun.

Memang, kalau kita cermati ternyata di dunia Muslim -- termasuk khususnya di Timur Tengah -- dewasa ini tampak suatu gejala penting yang oleh dunia Barat sering dipandang dengan penuh kekhawatiran, yakni: *Kebangkitan Gerakan Islam*. Hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya penyebaran Islam dan menguatnya kembali semangat menerapkan nilai-nilai atau hukum-hukum Islam.

Sebenarnya kebangkitan pergerakan Islam telah dimulai terutama sejak dua abad terakhir, diawali dengan munculnya gerakan Wahabi pada abad 18. Gerakan yang dipelopori Muhammad bin Abdul Wahab itu dapat disebut sebagai "detak permulaan" dalam kehidupan Islam setelah kemerosotannya beberapa abad sebelumnya. Gerakan ini menampilkan dua ciri penting, berupa keprihatinan mendalam terhadap kemerosotan sosial moral kaum Muslimin, serta himbauan untuk kembali ke Islam "murni" dengan meninggalkan tahayul dari sufisme populer, dan menentang segala kemapanan *taqlit* untuk menuju *ijtihad* (pembaruan) dan *jihad* (perjuangan dengan tulus ikhlas). Bah-

kan dalam perkembangannya berbagai denyut pergerakan yang secara ideologis berorientasi pada wahabisme itu, telah menghadapkan secara esensial dan efektif antara Islam dan Barat yang pada dasarnya sekuler.

Walhasil, karena karakteristiknya yang demikian maka oleh dunia Barat gerakan-gerakan tersebut lebih sering diberi label *Fundamentalisme Islam*.<sup>21</sup> Namun perlu dicatat, bahwa *Fundamentalisme Islam* tidaklah menyangkut kesetiaan ketat kepada apa yang dipahami secara tekstual dari kitab sucinya ataupun merupakan reaksi menentang modernisme dan *ijtihad*. *Fundamentalisme Islam* justru menjunjung tinggi *ijtihad* sekaligus menentang kesetiaan buta kepada tradisi,<sup>22</sup> kendati dalam hal tertentu tetap curiga terhadap intelektualisme, terutama di bidang filsafat spekulatif yang terlalu mengandalkan akal dibanding iman. Kaum fundamentalis berpendapat bahwa gerakan yang dilancarkannya adalah untuk menyelamatkan masyarakat Islam sebagai keseluruhan dari kemerosotan. Islam semestinya tak hanya dipraktekkan di masjid, melainkan seharusnya pula di tengah kehidupan sosial politik dan ekonomi. Jadi, kebangkitan gerakan Islam berarti lebih sebagai upaya meluruskan apa yang dianggap sebagai perilaku Islam serta untuk memajukan pandangan

<sup>21</sup>Barat sering memanfaatkan media massa yang memang mereka kuasai untuk melabeli berbagai gerakan -- terutama gerakan-gerakan Islam -- yang tak sepaham atau apalagi yang mengancam kepentingan mereka dengan sebutan-sebutan negatif seperti militanisme Islam, fundamentalisme Islam, terorisme, Jihad selalu diartikan Perang, dan lain-lain. Untuk lebih memahami hal demikian baca Noam Chomsky, *Menguak Tabir Terorisme Internasional* (Bandung: Mizan, 1986).

<sup>22</sup>Lihat Fazlur Rahman, "Islam, Challenges, and Opportunities", dalam Alford T. Welch & Pierre Cachia (eds.), *Islam: Past Influence and Present Challenge* (London: Edinburgh University Press, 1979), 23.



Muslim. Dengan kata lain, *Fundamentalisme* (baca: *kebangkitan gerakan*) *Islam* ini adalah untuk menentang baik kaum tradisional yang secara moral sosial tidak Islami maupun kaum modernis sekuler yang mengadopsi sistem perubahan sosial Barat dan dengan demikian non-Islami.<sup>23</sup>

Jelaslah bahwa karena pengaruh pola hidup Barat maka kebangkitan gerakan Islam dalam arti tertentu merupakan reaksi atas pengaruh itu.<sup>24</sup> Karena pengaruh pola Barat

<sup>23</sup>Dalam hal penentangan kaum fundamentalis terhadap kaum konservatif kiranya pemberontakan Mekah akhir tahun 1979 yang dipimpin Juhayman ibn Muhammad al Utaybi dan Muhammad bin Abdullah Al Qahtani adalah contoh yang sangat tepat. Juhayman yang kecewa atas dosa-dosa pemerintah Saudi bermaksud mendirikan negara yang benar-benar berciri Islam. Ada beberapa hal penting yang diperjuangkan Juhayman, seperti: melaksanakan pemerintahan yang berdasar *sunnah*; perlunya Muslim menumbangkan pemerintahan Saudi yang korup namun memanfaatkan agama untuk melegitimasi kekuasaan; keinginan melegitimasi pemerintahan yang berjiwa dan berpraktek islamis hasil pilihan Muslim; perlunya dilakukan *Ijtihad* dan bukan taklit pada interpretasi Ulama yang mengajarkan Islam politik secara "salah" di universitas-universitas; pentingnya konsep Imam Mahdi untuk menghancurkan ketidakadilan; menolak segala sirik termasuk pemujaan berlebihan pada Ali, Fatimah, Muhammad bahkan pula khawarij, musik, dan teknologi; upaya mendirikan komunitas Muslim puritan dengan menjaga Islam dari pengaruh-pengaruh tak Islami. Lihat R. Hrair Dekmejian, *Islam in Revolution* (Syracuse New York: Syracuse University Press, 1988), 142. Al Tayubi yang pernah menjadi mahasiswa di Universitas Madinah merasa tak puas pada sistem pendidikan Islam di Saudi yang gagal memberi konklusi logis tentang pemerintah Saudi yang berciri Islam. Kelompok ini meniru sistem *Ikhwanul Muslimin* (tahun 1920-an) dan mendapat dukungan dari masyarakat pedesaan bahkan juga dari kelompok saleh militan. Lihat James Brchanan, "The Return of the Ikhwan", David Hoden dan Richard Jhons (eds.), *The House of Soud* (London: Sidgwick and Jackson, 1981), 514.

<sup>24</sup>Karena kuatnya hubungan Barat dengan dunia Muslim -- di mana sejak dua abad terakhir Muslim lebih

lebih kuat merembes di kota-kota, maka kebangkitan tersebut akhirnya tampak lebih marak di kota dibanding desa. Namun tak berarti di desa lantas tak ada gerakan-gerakan semacam ini. Gerakan itu ada pula di desa, kendati pengaruh tersebut tetap melalui pusat-pusat kota, terutama sejak terjadi interaksi antara sektor masyarakat desa dan kota. Meningkatnya orang yang melek huruf, urbanisasi yang kian meningkat -- baik dalam pengertian kian banyaknya orang desa yang pindah ke kota maupun dalam pengertian kian mengkotanya pemikiran masyarakat desa akibat maraknya informasi yang diperoleh -- merupakan faktor yang cukup berperan pula dalam proses tersebut.

Minimal terdapat tiga kelompok saling terkait dalam proses kebangkitan gerakan Islam antara lain: (a) kaum muda kelas menengah yang berupaya mencari norma-norma Islam sebagai jalan hidup alternatif di tengah pergulatan hidup yang diwarnai peradaban Barat. Selain itu, gejala sosiologis terutama berkaitan dengan isu sosial ekonomi dapat pula dipakai sebagai analisis bagi kelas menengah ini. Kaum kelas menengah kian membengkak jumlahnya seiring dengan berkembangnya pendidikan dan ekonomi. Namun perkembangan tersebut ternyata tak mampu diimbangi oleh "lowongan" kekuasaan dan jabatan yang jumlahnya terbatas. Sehingga dapat dimengerti bila banyak dari kaum kelas menengah akhirnya menjadi oposisi yang ternyata sering pula mereka menganggap Islam sebagai ideologi; (b) para guru yang justru menjadi konduktor penting dalam proses menginformasikan ajaran *Fun-*

banyak menimba semangat Barat -- yang secara bersamaan berlangsung dengan imperialisme Barat, maka konsep-konsep, bahkan seluruh bentuk kebudayaan Barat secara hegemonik didesakkan ke dunia Islam. Lihat Jamal D. Rahman, "Memperbincangkan Demokrasi di Dunia Islam", *Islamika*, no. 4, April-Juni 1994: 2.



*damentalisme Islam*. Peran guru ini menjadi sedemikian menonjol, terutama pada mereka yang memperoleh pendidikan kota lengkap dengan pengaruh pemikiran fundamentalisme lantas "pulang" ke kampung serta mengamalkan ilmunya di daerah pedesaan; (c) kaum pekerja perkotaan yang kuantitasnya kian besar. Kendati umumnya buruh perkotaan ini berpendidikan rendah, namun kesadaran mereka akan cara hidup Islam telah mulai mengambil bentuk nyata dibanding dengan sikap laten mereka sewaktu hidup dalam masyarakat tradisional pedesaan.

Kaum pendatang baru asal desa itu umumnya berasal dari komunitas tradisional di mana agama menjadi urutan penting dalam struktur sosial. Sementara pusat-pusat kota yang mereka datangi umumnya memperlihatkan kehidupan sekuler. Apalagi mereka sering pula dihadapkan pada kehidupan lebih sulit yang tidak mereka bayangkan sebelumnya. Bahkan terkadang mereka harus bekerja pada sektor yang mungkin lebih rendah daripada umumnya pekerjaan di desa.<sup>25</sup> Kondisi-kondisi demikian berakibat

---

<sup>25</sup>Bahkan untuk kasus di Arab Saudi misalnya, persoalannya tidak sesederhana itu. Dalam kasus buruh "tertindas" kelompok Syiah yang berjumlah 350.000 (5%) dari sekitar 7 juta rakyat kiranya menjadi ladang subur bagi gerakan fundamentalisme. Karena meskipun mayoritas Syiah tinggal di daerah kaya minyak dan sebagian menjadi tenaga kerja berprestasi, namun mereka tak memperoleh imbalan semestinya. Saudi telah menerapkan kebijakan diskriminatif dengan standar gaji lebih rendah dibanding Sunni. Bahkan kaum Syiah merasa diperlakukan pemerintah secara lebih rendah dibanding atas kaum Kristen dan Yahudi, lihat *New York Times*, 3 Januari 1980. Akibat diskriminasi serta "penindasan historis" dari dinasti Saud akhirnya kaum Syiah menjadi kekuatan sentrifugal potensial. Apalagi dengan keberhasilan revolusi Islam Iran yang Syiah, maka ancaman dari Syiah kian kuat. Bahkan sempat muncul analisis bahwa seandainya Iran berhasil menang

pada terombang-ambingnya kaum pendatang asal desa ini, bahkan teralienasi dari lingkungannya yang baru, serta kehilangan semangat tradisionalnya yang sebelumnya telah membuat mereka merasa aman.

Walhasil, kebangkitan Islam yang digalakkan kaum menengah kota dan menekankan identitas Islam menghadapi tantangan-tantangan berupa dekadensi moral, lingkungan kota yang materialistis, akhirnya telah menarik perhatian kaum pendatang untuk menjadi "penenteram hati" yang sangat dibutuhkan. Begitupun kebangkitan Islam ini memberikan perasaan tak kehilangan kontak dengan desa dan tradisi keagamaannya, kendati dengan perubahan dari konservatif ke arah progresif. Bahkan dengan memahami Islam "baru" (baca: progresif) justru membantu mereka memahami dikotomi budaya dan ekonomi kota yang mereka alami. Bahwa buruknya budaya dan praktek ekonomi di sekelilingnya merupakan akibat dari hilangnya iman kepercayaan religius, sehingga satu-satunya jalan terbaik adalah memperkuat komitmen pada Islam. Sikap demikian dapat menciptakan ikatan bagi kaum menengah untuk menarik kaum pekerja perkotaan bagi perjuangan politis. Dengan kata lain, kelompok menengah akhirnya mendapat dukungan dari kondisi sosiologis tentang arus desa-kota.

Kecenderungan ke arah fundamentalisme menguat bukan hanya karena ideologinya, melainkan terutama karena konsentrasi kekuasaan berada di tangan sejumlah elite --konservatif dan atau sekuler -- yang sering

---

melawan Irak pada Perang Teluk I, tak mustahil kaum militan Saudi -- Syiah dan Sunni radikal dengan dukungan Iran -- niscaya berhasil merebut kekuasaan. Lihat Shireen T. Hunter (ed.), *The Politics of Islamic Revivalism* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1988), 88-89.



menerapkan tekanan politis pada gerakan Islam. Apalagi pola hidup elite cenderung tak Islami (boros, royal, konsumtif), permisif, serta kebijakan-kebijakannya sering membuat generasi muda berpaling dari agama sebagai sumber inspirasi hidup. Banyak kalangan menilai justru pola hidup elite Muslimlah yang sebenarnya menjadi perangsang (*stimulus*) utama bagi munculnya pemikiran fundamentalisme Muslim. Itulah sebabnya golongan Islam sering berhasil mengarahkan rakyat atas nama konsep-konsep Islam puritan untuk menuduh sekaligus menentang dekadensi moral dan pola hidup materialistis elite Muslim.

Selain itu, terdapat pula faktor lain yang cukup berpengaruh bagi kian maraknya gerakan-gerakan *Fundamentalisme Islam*, antara lain seperti: *pertama*, membanjirnya petrodolar tahun 1970-an di sejumlah negara Muslim, yang oleh pemimpin mereka dianggap sebagai anugerah Tuhan. Sehingga "anugerah Tuhan" itu tak hanya dipakai untuk meningkatkan prestise mereka, melainkan juga digunakan untuk "kepentingan Tuhan". Saudi, Kuwait, Libya dan beberapa negara teluk lain misalnya, telah menyumbang jutaan dolar untuk "proyek-proyek" Islam terutama di negara-negara Muslim. Bantuan-bantuan ini tak dapat disangkal telah banyak membantu meningkatkan kegiatan organisasi dan intelektualisme Islam yang secara langsung atau tidak berkaitan dengan kian eksisnya gerakan-gerakan Islam. *Kedua*, konflik Palestina pun punya andil bagi kian maraknya kebangkitan Islam. Memang konflik tersebut lebih merupakan persoalan internal Israel menghadapi Palestina, dan bukan Islam menghadapi Yahudi. Namun mengingat mayoritas warga Palestina adalah Muslim, dan wilayah yang disengketakan pun di dalamnya terdapat

tempat suci Muslim (*Baitul Maqdis*), maka keangkuhan Israel telah pula dianggap melukai harga diri Muslim dunia. Apalagi realitas menunjukkan betapa AS dan sekutu Baratnya yang Nasrani cenderung berpihak kepada Israel yang Yahudi. Dapat dipahami bila sentimen agama akhirnya ikut mengakar pengaruhnya dalam konflik Israel-Palestina, sehingga menyuburkan gerakan-gerakan dan atau *Fundamentalisme Islam*.

*Ketiga*, keberhasilan revolusi Islam Iran tahun 1979 pun punya andil bagi kian maraknya gerakan-gerakan Islam. Revolusi ini dianggap sebagai revolusi pertama dalam sejarah modern yang dilakukan atas nama Islam, terlepas apakah setiap tindakan dan keputusan-keputusan pemerintah revolusioner Iran sudah mencerminkan etika Islam atau belum. Sikap Iran yang nonblok, berjarak baik dari kekuatan komunisme (blok Timur) maupun kapitalisme (blok Barat), ternyata cukup menarik bagi Muslim Fundamental. *Laa Syarqiyyah, Laa Gharbiyyah, Jumhuriyah Islamiah* (Tidak Barat, Tidak Timur, melainkan pada persatuan dan kesepakatan dunia Islam) adalah semboyan politik luar negeri Iran yang cukup terkenal. Bahkan Iran cukup berani menyebut AS (pemimpin blok Barat) dan Soviet (waktu itu pemimpin blok Timur) sebagai *Setan Besar*, di samping Israel sebagai *Setan Kecil*. Ini dipandang sebagai upaya sungguh-sungguh untuk menjamin integritas dan kesucian negara Islam. Apalagi terlepas dari segala kekacauan dan kemerosotan yang dieksploitasi pers Barat, ternyata Iran mampu bertahan sebagai negara dengan identitas Islamnya di tengah tekanan dunia Barat bahkan dari beberapa negara sesama Muslim konservatif, termasuk lewat dukungan mereka pada rezim Saddam Hussein dalam perang Irak-Iran.



Walhasil, kiranya dapat dipahami bila berbagai gerakan Islam kian hari kian marak. Bahkan berbagai kejadian beberapa tahun terakhir di berbagai belahan dunia Islam, telah menimbulkan banyak pertanyaan tentang makna dan kegunaan Islam dalam dunia kontemporer, sehingga menjadi pusat *perhatian* sekaligus *keprihatinan* internasional. Banyak orang yang semula tak tahu apa pun tentang Islam kini telah dihadapkan pada nama itu, kendati umumnya berkait dengan sebutan negatif seperti: *Fundamentalisme Islam*, *Militanisme Islam*. Namun disadari atau tidak akibat manipulasi informasi demikian justru kian membuka peluang tiada terbanding untuk menjelaskan Islam kepada masyarakat, seiring dengan kian penasarannya khalayak untuk lebih mengenal Islam. Yakni apakah Islam "menghamba" kekerasan (terorisme) dan militan fundamentalis seperti dikampanyekan pers Barat, ataukah bersifat *rahmatan lil 'alamin* (pemberi rahmat pada seluruh alam) seperti yang diproklamasikan kalangan Islam sendiri.

Kasus Aljazair dengan gerakan *Front Penyelamatan Islam/Fron Islamique du Salut* (FIS)-nya adalah contoh yang pas dan cukup aktual dalam mengkaji perkembangan *Fundamentalisme Islam* dewasa ini. Apalagi mengingat "Budaya" berdasar Islam di wilayah itu sebenarnya sudah mengakar sejak pra kolonial,<sup>26</sup> dengan suatu tradisi lama bahwa Islam secara erat berhubungan dengan kenegaraan. Sehingga dapat dipahami bila rezim Aljazair pasca kolonial selalu menyampaikan pesan-pesan "pembangunannya" -- termasuk pula untuk mem-

pertahankan kekuasaan -- melalui saluran dan sarana yang dipengaruhi agama. Bahkan sampai terjadi pelembagaan kegiatan-kegiatan keagamaan melalui jaringan kerja resmi berupa kementerian agama dan organisasi mesjid, serta semua lembaga yang berkaitan dengan kedua lembaga tersebut. Pemerintah mengeluarkan peraturan agar semua mesjid didaftarkan dengan dalih supaya para pengurusnya dapat memperoleh gaji dari pemerintah. Namun, di balik keputusan itu sebenarnya pemerintah berupaya mengawasi "orientasi keagamaan" dan kekayaan mesjid-mesjid itu, dan akhirnya mengawasi latihan pendidikan para pengurus (*ta'mir*) mesjidnya. Sang rezim telah pula mendirikan *Institut Islam* sebagai pusat latihan imam mesjid, yang orientasinya pada saatnya nanti tak seorang pun akan diizinkan memimpin sholat dan ceramah di mesjid tanpa adanya ijazah dari institut tersebut.

Untuk melegitimasi penafsiran tunggalnya atas Islam, pemerintah mengadakan seminar pemikiran Islam tahunan -- dirintis sejak tahun 1969 -- demi menghasilkan suatu penafsiran resmi atas Islam. Karena pemerintah selalu menafsirkan Islam dalam rangka mendukung kebijakannya, maka fatwa-fatwa keagamaan pun akhirnya lebih sebagai perwujudan legitimator politik bagi penguasa.

Berbagai upaya "memperalat" Islam lewat formalisme Islam oleh elite penguasa ini ternyata tak cukup kuat meredam munculnya gerakan-gerakan Islam sentrifugal dari rakyatnya. Kelas menengah berpendidikan di Aljazair kian meningkat dan kian kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah, terutama dalam hal monopoli interpretasi ajaran Islam. Berbagai kebijakan keagamaan dari pemerintah lebih dianggap sebagai langkah politis dan tidak dilandasi keiman-

<sup>26</sup>Lihat Jean Claude Vatin, "Religious Resistance and State Power in Algeria" Ali H. Dessauki & Alexander Cudsi (eds.), *Islam and Power* (London: Croom Helm, 1981).



an.

Apalagi industrialisasi yang dicanangkan sejak tahun 1970-an ternyata tak mampu menyejahterakan rakyatnya, kecuali hanya sekelompok kecil keluarga elite. Bahkan, industrialisasi ternyata pula lebih sinonim dengan westernisasi. Harga-harga meningkat, sementara pengangguran tetap merajalela. Kira-kira sepertiga dari seluruh penduduk laki-laki usia produktif Aljazair terpaksa harus mencari kerja di Eropa.<sup>27</sup> Kondisi demikian akhirnya menimbulkan ketidakpuasan masyarakat, yang pada gilirannya memperlebar jalan bagi "masuknya" para pengritik kebijakan politik ekonomi Aljazair, khususnya kaum pembangkit gerakan Islam ke dalam sektor masyarakat. Mereka memobilisasi opini masyarakat bahwa suatu kunci pemecah problem negara hanya dapat ditemukan, jika negara dan bangsa kembali ke kepribadian Islam. Memang pemerintah Aljazair selama kurun kemerdekaannya telah "menerapkan" kebijakan Islam, namun dalam pengertian yang manipulatif dan formalitis. Akibatnya, interpretasi Islam terutama yang dibutuhkan untuk menuju kemajuan telah mengalami kemandegan, karena telah dibelenggu oleh kebijakan-kebijakan atau interpretasi dari penguasa dengan membatasi interpretasi lain di luar itu.

Argumentasi tersebut ternyata cukup ampuh memikat rakyat Aljazair. Akhirnya, kepada Islam "murni" lah rakyat lantas berusaha mencari jawaban-jawaban bagi masalah-masalah yang dihadapi: yakni agraria yang tak cukup berhasil, meningkatnya urbanisasi dan pengangguran. Alhasil, dengan dukungan massa yang cukup kuat akhirnya setelah diawali dengan huru-hara pada Musim Gugur 1988 para tokoh Islam

berhasil memaksa pemerintah Aljazair mencanangkan serangkaian reformasi politik. Pemerintah pimpinan Presiden Chadli Bendjedid terpaksa memperkenalkan sistem multi partai tahun 1989, setelah 30 tahun berlaku sistem partai tunggal oleh *Front Pembebasan Nasional (National Liberation Front - FLN)*. Bahkan tatkala pemilu tingkat lokal (1990) dan pemilu nasional babak pertama (26 Desember 1991) dilaksanakan FIS yang mewakili *Fundamentalisme Islam* berhasil meraih dukungan mayoritas mutlak.<sup>28</sup>

Memang akhirnya FIS gagal mengenyam kemenangannya akibat dibatalkan oleh militer.<sup>29</sup> Namun dapat diduga bahwa upaya kaum *Fundamentalis Islam* Aljazair tentu

---

<sup>28</sup>*Front Penyelamatan Islam/Front Islamique du Salut (FIS)* ini adalah partai Islam yang pertama kali diakui di kawasan Afrika Utara. Partai ini dipimpin Syaikh Ali Abbasi Al-Madani. FIS ini semula merupakan organisasi sosial dan memiliki jaringan masjid dan program kesejahteraan sosial yang efektif. Pada pemilu Musim Semi 1990 FIS berhasil mendapat kemenangan sebesar 50% dari peserta pemilu. Pada pemilu putaran pertama bulan Desember 1991 FIS muncul sebagai pemenang dengan merebut 300 kursi dari 559 yang diperebutkan. Sementara partai oposisi sekuler Front Kekuatan Sosialis yang kebanyakan pengikutnya adalah dari kelompok Berber hanya memperoleh 25 kursi, dan 16 kursi untuk FLN. Sisanya sebesar 250 kursi, "rencananya" diperebutkan pada pertengahan bulan Januari 1992. Yang perlu dicatat dari kemenangan FIS adalah jika Iran mampu tampil dengan *revolusi Islam*-nya dalam menumbangkan rezim super kuat dukungan AS, maka Aljazair adalah negara yang kekuatan *Fundamentalis Islam*-nya "berhasil" mengalahkan rezim penguasa melalui pemilu -- kendati akhirnya dibatalkan militer -- dan bukan kekerasan seperti yang dianggap *trade-mark Fundamentalisme Islam* oleh pers Barat. Lihat Anwar N. Haddam, "The Political Experiment of the Algerian Islamic Movement and the New World Order", Azzam Tamimi, *Power Sharing Islam* (United Kingdom: Liberty for Muslim World Publications, 1993), 128.

<sup>27</sup>Lihat Jean Claude Vatin, "Religious Resistance and ...".

<sup>29</sup>Kemenangan FIS pada pemilu putaran pertama bulan Desember 1991 oleh banyak kekuatan politik Al-



tak bakal berhenti, terutama bila pemerintah tetap tak mengubah langkah politiknya. Bahkan, akibat penjegalan pemilu oleh penguasa yang disusul dengan penangkapan para pemimpin FIS<sup>30</sup> telah "memaksa"

jazair -- militer, Berber, beberapa organisasi wanita, dan FLN -- dipandang sebagai hal tak menguntungkan. Pandangan mereka didorong oleh rancangan restrukturisasi FIS terhadap kehidupan sosial budaya Aljazair. Salah seorang pemimpin muda FIS dan dai populer, Ali Benhaj, misalnya, memberikan justifikasi bagi keikutsertaan kelompoknya dalam pemilu. Yakni, antara lain untuk menegaskan peran Islam dalam kehidupan bermasyarakat untuk memerangi ketidakadilan. Walhasil, beberapa hari sebelum pemilu putaran kedua, Presiden Benjedid mengundurkan diri, militer mengambil alih, dewan kepresidenan dibentuk dan kemudian memilih presiden sementara Muhammad Boudiaf. Dengan kata lain, kaum nasionalis sekuler anti gerakan kebangkitan Islam ini telah melakukan kudeta pada hasil pemilu. Bahkan masyarakat menyaksikan penangkapan besar-besaran para pemimpin FIS.

<sup>30</sup>Menyusul gerakan bersenjata dari pengikut FIS ini penguasa lantas "mengkampanyekan" langkah damai melalui *Komisi Dialog Nasional* (CDN) yang dua dari lima anggotanya berasal dari militer. Namun upaya ini sulit tercapai mengingat prasyarat yang diajukan FIS tak dipenuhi seperti: pembebasan tahanan politik, menanggalkan UU darurat, serta berunding dengan FIS di tempat netral (*Republika*, 21 Desember 1993). Memang pemerintah akhirnya mengadakan kontak dengan FIS (*Republika*, 27 Januari 1994) dan membebaskan sekitar 780 pengikut FIS (*Republika*, 22 Januari 1994) serta pada bulan Februari 1994 dua tokoh FIS dibebaskan sebagai terobosan untuk mencapai kata damai. Namun seorang tokoh senior FIS (Ali Djeddi dan Abdelkader Boukhamkham) menyatakan FIS hanya akan meletakkan senjata bila merasa yakin akan adanya penyelesaian secara adil serta pemerintah menjamin keamanan dan perdamaian di samping menghargai hasrat bangsa untuk menerapkan agama dalam kehidupan sehari-hari. Tuntutan demikian tampaknya belum dipenuhi rezim, apalagi mengingat beberapa partai politik pendukung rezim termasuk khususnya yang tergabung dalam *Gerakan Ettahadi* -- sebuah gerakan di antara beberapa golongan penentang fundamentalisme. Mereka adalah kelompok-kelompok sekularis, liberal dan feminis -- menentang suatu pemerintahan Islam (*Republika*, 1

kaum fundamentalis (FIS) untuk berbalik langkah. Jika semula FIS menyokong sistem demokratis lewat pemilu, kini FIS lebih cenderung melancarkan gerakan bersenjata untuk melawan rezim yang tak demokratis. Gerakan ini ternyata tak hanya berkiprah di dalam negeri, melainkan telah pula merembet implikasinya ke wilayah lain terutama menimpa orang-orang Barat,<sup>31</sup> akibat sikap Barat yang cenderung merestui kesewenang-wenangan rezim Aljazair.<sup>32</sup> Bahkan negara

September 1994). Apalagi niat baik rezim patut pula diragukan, karena tak mustahil melunaknya pemerintah bukan karena "kesadaran" melainkan lebih sebagai sikap pragmatis mengingat ancaman FIS yang kian tajam. Bahkan pada akhir bulan Januari 1994 sekitar 8.000 militer Junior telah desersi bergabung dengan kaum bersenjata FIS menentang pemerintah (*Republika*, 28 Januari 1994).

<sup>31</sup>Termasuk contohnya pembajakan pesawat Perancis pada tanggal 24 Desember 1994 "simpatisan" fundamentalis FIS. Memang dalam peristiwa itu "militer khusus" dari Perancis berhasil mengakhiri drama pembajakan oleh 4 orang pembajak atas 159 orang penumpang dan 12 crew pesawat. Namun demikian setidaknya 8 orang telah menjadi korban akibat peristiwa pembajakan Air France Airbus itu, 4 pembajak dan 4 penumpang pesawat.

<sup>32</sup>Tuduhan merestui terutama berdasar pada sikap Barat yang diam seribu bahasa atas ketakdemokratisan rezim Aljazair itu. Padahal selama ini Barat selalu "gembar-gembor" mengkampanyekan nilai-nilai demokrasi, serta selalu usil terhadap penerapan demokrasi di banyak negara lain. Di Pakistan misalnya, dalam setiap pemilu -- khususnya dalam pertarungan antara Benazir dengan kelompok Islam -- Barat selalu mengirimkan para pengamatnya, yakni *National Development Institute* (NDI) yang merupakan gabungan dari pengamat dari beberapa negara, khususnya asal Barat guna memantau pemilu agar tak mencurangi Benazir Bhutto, yang lebih dipandang menguntungkan kepentingan Barat, mengingat Benazir adalah tokoh yang cenderung sekuler, berpendidikan dan pro-Barat. Perancis pun secara khusus mengirim pemantaunya lewat *Lembaga Hak Asasi Perancis*, lembaga mana yang pada pemilu 1990 -- tatkala Benazir kalah -- berkoar dengan menu-



mantan penjajah Aljazair (baca: Perancis) konon justru memperbesar bantuan ekonominya kepada rezim Aljazair.

## Penutup

Kasus Aljazair telah memperlihatkan betapa suatu pemerintahan yang tak aspiratif dan tak demokratis *vis-a-vis* dengan kian maraknya berbagai gerakan Islam telah menjadi sandungan terbesar bagi stabilitas negara tersebut. Persoalan sebenarnya tak hanya terjadi di Aljazair, melainkan telah pula menggejala di banyak rezim Timur Tengah yang umumnya memperlihatkan karakteristik serupa: represif, konservatif, dan permisif serta mempertahankan kebijakan secara manipulatif yang *up-down* dan bukan *bottom-up*. Persoalan internal di masing-masing negara namun dengan tipe

---

duh pemerintah melakukan kecurangan. Untuk kasus Aljazair ini mungkin sikap Barat akan sama dengan apa yang telah mereka lakukan di Pakistan, seandainya yang dirugikan adalah mereka yang bukan fundamentalis dan/atau pro Barat. Dalam kasus ini sementara pengamat melihat kehipokritan dan/atau sikap standar ganda Barat atas demokrasi.

hampir sama itu bila tak segera dibenahi, pada gilirannya secara langsung atau tidak tentu akan berpengaruh pada stabilitas kawasan Timur Tengah.

Berdasar analisis demikian, jika dunia Arab telah bosan dengan segala peperangan dan instabilitas yang selama ini menimpa negeri mereka, maka tidak saja mereka perlu memulai hubungan baik dengan musuh bebuyutannya Israel. Namun yang lebih utama dan pertama adalah mewujudkan suasana kondusif bagi suatu pemberdayaan masyarakat atau kehidupan yang demokratis bagi rezimnya, termasuk memberi kesempatan kepada gerakan-gerakan Islam sebagai dasar pemikiran alternatif bagi pembangunan. Dan yang tak kalah penting, dunia Barat pun hendaknya secara konsisten berupaya mendukung terwujudnya pemerintahan demokratis di Timur Tengah. Persoalannya jelas karena Barat selama ini justru cenderung mendukung pemerintahan tak demokratis Timur Tengah -- seperti negara-negara Teluk -- suatu hal yang sangat kontradiktif dengan segala hal yang dunia Barat kampanyekan. Bila segala hal demikian telah terwujud, barulah dapat diharapkan "bara" dalam "tungku" Timur Tengah akan dapat segera "padam".



# Timur Tengah dan Gerakan Non Blok\*

Riza Sihbudi

**N**ON Blok atau *non alignment*, antara lain, didefinisikan sebagai *A foreign policy orientation that has been widely adopted within the current international system by states of the Third World; ... seeks to avoid blocs, coalitions and alliances; ... a rejection of the system of competitive groupings established around the Cold War confrontation zones in the post-1945 system; ... a resistance movement against attempts by the US and its allies to produce carbon copies of NATO in the Third World after 1949.*<sup>1</sup>

Seperti diketahui, Konperensi Tingkat Tinggi Gerakan Non Blok (KTT GNB) I di Beograd, Yugoslavia (1961), merupakan kelanjutan dan perluasan dari Konperensi Asia

---

\*Direvisi dari makalah untuk seminar sehari yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Masalah Gerakan Non-Blok (PPM-GNB), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (FISIP-UI), di Kampus UI Depok, 16 Januari 1995.

<sup>1</sup>Graham Evans & Jeffrey Newham, *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas and Institutions* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1992): 224-225.

Afrika (KAA) di Bandung. Beberapa faktor yang mendorong terwujudnya KAA Bandung itu, di antaranya adalah: suasana Perang Dingin yang diciptakan negara-negara adikuasa; adanya trauma terhadap kolonialisme/imperialisme; serta adanya perasaan "senasib" sebagai negara bekas jajahan, di kalangan negara-negara peserta konperensi.<sup>2</sup>

KAA Bandung (18-25 April 1955) -- yang antara lain menghasilkan lima prinsip *peaceful coexistence*, yaitu: (1) *mutual respect for each other's territorial integrity and sovereignty*; (2) *non aggression*; (3) *non interference in each other's internal affairs*; (4) *equality and mutual benefits*; (5) *peaceful coexistence*<sup>3</sup> -- dapat dikatakan cukup sukses, dalam arti bahwa konperensi tersebut dapat mempertemukan wakil-wakil dari sekitar 30 negara yang baru merdeka, di

---

<sup>2</sup>Roeslan Abdulgani, "Sekitar Konferensi Asia-Afrika dan Maknanya Bagi Politik Luar Negeri Indonesia", *Analisa*, no. 4 (April 1985): 311-328. Tentang Konperensi Bandung, lihat juga, Evans & Newham, *ibid.*, 28.

<sup>3</sup>Evans & Newham, *ibid.*



mana mereka telah berupaya menyatukan sikap dalam menghadapi ketegangan dunia internasional saat itu. Dan, khusus bagi Indonesia KAA Bandung berhasil meningkatkan prestasinya di mata negara-negara baru merdeka, terutama di kawasan Asia Afrika. Oleh karenanya, Indonesia (dalam hal ini Presiden Soekarno) berkeinginan mengadakan KAA II.

Soekarno menyampaikan keinginan tersebut kepada Nehru dan Gamal Abdul Nasser. Nehru menolak gagasan Soekarno. Sedangkan Nasser pada mulanya mendukung rencana diadakannya KAA II, namun kemudian ia lebih tertarik pada gagasan Joseph Broz Tito (Presiden Yugoslavia waktu itu) untuk mengadakan sebuah KTT yang tidak hanya mencakup negara-negara Asia Afrika saja. Pendapat lain menyebutkan bahwa "Gagasan Presiden Soekarno tersebut memperoleh dukungan dari Presiden Mesir Gamal Abdul Nasser, tetapi ternyata digagalkan oleh PM Nehru dari India".<sup>4</sup> Oleh sebab itu, Soekarno pun, akhirnya bergabung dengan Nasser dan Tito untuk mensponsori KTT Gerakan Non Blok I.

Mesir memainkan peranan penting dalam proses pembentukan Gerakan Non Blok. Di samping sebagai salah satu negara sponsor KTT GNB I, Mesir pernah menjadi tuan rumah bagi dua konperensi yang masih berkaitan dengan KAA Bandung, yaitu: *pertama*, Konperensi Setiakawan Rakyat Asia Afrika pada 1956, yang menghasilkan terbentuknya *Afro-Asian Peoples Solidarity Organization* (AAPSO) di Kairo, 1957. *Kedua*, Konperensi Pemuda Asia Afrika pada 1959.

<sup>4</sup>Lihat, "Kecenderungan Gerakan Non Blok Tahun 1980-an", laporan penelitian kerja sama FIS-UI dengan Deplu RI, 1981-1982: 25.

Konperensi persiapan KTT Gerakan Non Blok I juga diadakan di Kairo, 5-12 Juni 1961, di mana hadir wakil-wakil dari 20 negara. Konperensi yang dikenal sebagai "Konperensi Kairo" tersebut bertujuan merumuskan dan menentukan syarat-syarat atau kriteria-kriteria negara yang dapat menghadiri KTT Non Blok I. Kairo pun kemudian ditunjuk sebagai tuan rumah KTT GNB II -- yang berlangsung pada 5-10 Oktober 1964 -- dan sekaligus menjadikan Mesir sebagai Ketua GNB periode 1964-1970.

Peranan Mesir -- salah satu negara terbesar dan paling berpengaruh di kawasan Timur Tengah -- dalam GNB memang cukup jelas. Namun, bagaimana peranan negara-negara Timur Tengah (pada umumnya) dalam GNB, dan sejauh mana peranan GNB dalam menyelesaikan masalah-masalah di Timur Tengah? Lalu, mengapa masalah Timur Tengah kurang begitu "bergang" dalam KTT GNB X di Jakarta, 1-6 September 1992?

## Timur Tengah dan GNB: Dari KTT ke KTT

Partisipasi atau keterlibatan negara-negara di kawasan Timur Tengah dalam GNB, dari satu KTT ke KTT berikutnya, sebenarnya semakin meningkat. Hal ini antara lain terlihat dari meningkatnya jumlah negara Timur Tengah yang menjadi peserta (partisipan) GNB. Pada KTT I (Beograd 1961), misalnya, hanya ada 10 negara Timur Tengah yang menjadi peserta. Tapi jumlah ini meningkat menjadi 13 pada KTT II (Kairo 1964); 15 pada KTT III (Lusaka 1970); 19 pada KTT IV (Aljir 1973); 18 pada KTT V (Kolombo 1976); dan, 19 negara



pada KTT VI (Havana 1979).<sup>5</sup>

KTT GNB VII (1982) pun sebenarnya akan diadakan di salah satu ibukota negara Timur Tengah, yaitu Baghdad (Irak). Namun karena pada saat itu Irak tengah terlibat dalam Perang Teluk I (perang Iran-Irak 1980-1988), maka tempat KTT dipindahkan ke New Delhi (India) dan diselenggarakan pada 7-11 Maret 1983. Jadi jika dilihat dari KTT GNB pertama sampai kesepuluh (Jakarta 1992), Timur Tengah<sup>6</sup> sudah tiga kali ditunjuk menjadi tuan rumah, yaitu: Mesir (1964), Aljazair (1973) dan Irak (kendati Irak kemudian digantikan oleh India).

Dengan kata lain, negara-negara Timur Tengah menempati peringkat teratas dalam hal menjadi tuan rumah KTT GNB. Kawasan lain seperti Afrika (non-Arab/Timur Tengah), Eropa Timur dan Asia Selatan, masing-masing baru dua kali menjadi tuan rumah KTT GNB. Sedangkan Amerika Latin dan Asia Tenggara baru satu kali. Jika fakta ini bisa dijadikan "indikator", maka cukup jelas bahwa Timur Tengah mempunyai makna yang penting bagi GNB, dan sebaliknya. Menurut Evans & Newham, *The early ascendancy of Asian leaders was reflected at the Bandung meeting but thereafter African and Middle Eastern elites became more involved*.<sup>7</sup>

Di samping itu, situasi di kawasan Timur Tengah juga senantiasa mewarnai hampir pada setiap KTT GNB. KTT I, misalnya, diwarnai -- antara lain -- oleh situasi konflik Arab-Israel; pembentukan pakta militer *Central Asia Treaty Organization* (CENTO)

-- yang beranggotakan Iran, Turki, Pakistan dan Inggris -- sebagai pengganti Pakta Baghdad pada 1959; kemerdekaan negara Kuwait (Juni 1960); dan perjuangan Aljazair melawan kolonialisme Perancis.<sup>8</sup>

Pada KTT-KTT berikutnya, masalah konflik Arab-Israel tetap mendominasi agenda GNB. Sedangkan masalah hak-hak rakyat Palestina mulai mendapatkan perhatian khusus sejak KTT II (Kairo 5-10 Oktober 1964). Sementara itu, menjelang KTT III di Lusaka, Zambia (8-10 September 1970), keterlibatan negara-negara *superpowers* dalam konflik Arab-Israel -- yaitu: dukungan blok Barat (AS dan negara-negara Barat lainnya) pada Israel dan dukungan Uni Soviet pada Arab dalam perang 1967 -- menyita perhatian peserta KTT. Namun, Uni Soviet mulai dikecam karena dinilai tidak sungguh-sungguh dalam mendukung pihak Arab.<sup>9</sup>

Pada tahap ini sebenarnya muncul kecenderungan "penyimpangan" terhadap makna GNB itu sendiri, di mana sejumlah negara Arab mulai "memanfaatkan" GNB untuk mencari dukungan dalam menghadapi konfrontasi mereka terhadap "aliansi" Israel-AS/Barat. Di sisi lain, kendati ada kecaman terhadap Uni Soviet, namun semakin kuat kecenderungan negara-negara Arab untuk -- sebagai konsekuensi logis dari sikap AS/Barat yang pro-Israel -- "berlindung" pada Moskow. Sudah tentu, Moskow pun memanfaatkan situasi ini guna menanamkan pengaruhnya di kawasan Timur Tengah. Menjelang KTT Lusaka, misalnya, Uni Soviet memberikan bantuan finansial pada Mesir bagi pembangunan bendungan Aswan.<sup>10</sup>

<sup>5</sup>Ibid.: 34, 66, 159, 220, 304.

<sup>6</sup>Pengertian kawasan Timur Tengah di sini adalah semua negara anggota Liga Arab ditambah Iran, Israel dan Turki.

<sup>7</sup>Evans & Newham, *Dictionary*, 224-225.

<sup>8</sup>"Kecenderungan", 28.

<sup>9</sup>Ibid.: 83, 107.

<sup>10</sup>Ibid.



Pada KTT Lusaka itu juga, mulai timbul perbedaan pendapat yang cukup tajam di kalangan negara Arab anggota GNB, khususnya mengenai sikap mereka terhadap eksistensi gerakan pembebasan Palestina (PLO). Hal ini dipertajam oleh "musibah" yang dialami Mesir, yaitu dengan meninggalnya Nasser, menjelang KTT Lusaka. Selain dianggap sebagai "Bapak bangsa Arab", Nasser juga merupakan salah satu pendiri utama GNB. Mesir sendiri -- di samping Suriah, Palestina, Yordania, dan Lebanon -- menghadapi "musibah" lain berupa dicaploknya sebagian wilayah mereka oleh Israel dalam perang 1967. Oleh sebab itu, salah satu Deklarasi KTT Lusaka adalah dukungan terhadap Arab.<sup>11</sup>

Pada KTT IV di Aljir, ibukota Aljazair (5-9 September 1973), GNB menegaskan bahwa konflik Arab-Israel akan segera berakhir, bila AS tidak memberikan bantuan senjata, dukungan politik, ekonomi dan keuangan pada Israel. Dalam KTT Aljir ini, beberapa negara Arab "garis keras" anggota GNB, seperti Libya dan Aljazair, yang sekaligus menjadi produsen minyak dan anggota OPEC, berusaha menggunakan minyak sebagai "senjata politik", baik melalui aksi embargo maupun kenaikan harga. Namun, penggunaan minyak sebagai "senjata politik" mengandung kelemahan, seperti ketidakberhasilan negara-negara produsen dalam menguasai pasaran maupun teknologi tinggi.<sup>12</sup>

Situasi perang Arab-Israel, Oktober 1973, yang diikuti adanya aksi embargo minyak Arab terhadap negara-negara Barat pro-Israel, mewarnai KTT GNB V di Kolombo, Srilanka (16-19 Agustus 1976), di sam-

ping masalah "klasik" seperti nasib bangsa Palestina. Dalam KTT Kolombo, GNB mengakui PLO sebagai satu-satunya wakil sah bagi bangsa Palestina. Masalah-masalah Timur Tengah lainnya yang sempat mewarnai KTT Kolombo adalah adanya usaha pihak Israel untuk mengubah status kota Al-Quds (Yerusalem); pecahnya perang saudara di Lebanon; serta konflik Turki-Yunani dalam soal Siprus.<sup>13</sup>

Menjelang KTT VI di Havana, Kuba (3-9 September 1979), terjadi pergeseran peta politik yang cukup penting di kawasan Timur Tengah, yaitu, dengan terjadinya revolusi Islam yang digerakkan oleh kaum ulama di bawah kepemimpinan Imam Ayatullah Khomeini, yang berhasil menyingkirkan rezim Dinasti Pahlevi di Iran (Februari 1979). Keberhasilan revolusi ini tidak hanya membuat AS "terlempar" dari Iran, tapi juga mengakibatkan bubarnya CENTO pada 26 September 1979, sesudah Iran (pada 6 Februari 1979) dan Pakistan (pada 12 Maret 1979) menyatakan keluar dari aliansi militer itu. Iran pun mulai diterima sebagai anggota GNB. Oleh sebab itu, revolusi di Iran juga dianggap sebagai "kemenangan" bagi GNB.<sup>14</sup>

Akan tetapi, pada KTT Havana ini juga terjadi semacam "titik balik" dalam GNB, di mana Mesir yang sebelumnya "sangat dihormati" -- karena posisinya sebagai salah satu pendiri GNB -- berbalik menjadi pihak yang dikecam habis-habisan dan dituduh sebagai "antek Amerika", karena menandatangani perjanjian Camp David (1978) dan perdamaian Mesir-Israel (1979). Sikap Kairo yang tunduk pada tekanan AS/Barat dan berkompromi dengan Zionis-Israel, diang-

<sup>11</sup>Ibid.: 118.

<sup>12</sup>Ibid.: 185, 198.

<sup>13</sup>Ibid., 220-223.

<sup>14</sup>Ibid., 267.



gap telah "mengkhianati" GNB, dan karenanya harus dikucilkan dari GNB. Sikap GNB terhadap Mesir ini terutama dimotori oleh Kuba, negara-negara Arab dan kelompok "radikal" lainnya.<sup>15</sup> Dalam KTT Harare, "kutukan" terhadap campur tangan AS di Timur Tengah kembali muncul. Mereka juga mengkritik tajam kerja sama AS-Israel *within the framework of their strategic alliance which threatens the security of the region and the world*.<sup>16</sup>

## GNB dan Krisis Teluk Parsi

Pada KTT VII (New Delhi 1983) dan VIII (Harare, Zimbabwe, 1-6 September 1986), situasi di Timur Tengah yang sangat menonjol dan mempengaruhi jalannya konperensi adalah perang berkepanjangan antara dua anggota GNB yaitu Iran dan Irak. Upaya GNB untuk menghentikan perang Iran-Irak mengalami kegagalan,<sup>17</sup> kendati GNB sudah berusaha keras untuk mengakhiri perang tersebut.<sup>18</sup> Namun, kegagalan GNB dalam menyelesaikan masalah Timur Tengah, tidak hanya terjadi pada kasus perang Iran-Irak, tapi juga pada

kasus-kasus lain seperti konflik di Lebanon, Arab-Israel, dan Irak-Kuwait.

Dalam kasus konflik Irak-Kuwait, GNB yang -- setelah KTT IX di Beograd (4-7 September 1989) -- berada di bawah kepemimpinan Yugoslavia, bahkan mengalami "perpecahan" di antara para anggotanya. Yaitu, menjadi dua "kubu". *Pertama*, adalah mayoritas anggota GNB di bawah kepemimpinan Mesir -- yang diterima kembali setelah sekitar 10 tahun dikucilkan -- yang mengutuk agresi Irak ke Kuwait dan mendukung penerapan resolusi-resolusi DK-PBB, termasuk embargo ekonomi. Ini, antara lain, tercermin dari pernyataan yang dikeluarkan Biro Koordinasi (*the Coordinating Bureau*) GNB yang mendesak Irak agar mundur dari Kuwait. *Kedua*, adalah negara-negara Arab anggota GNB yang mendukung gagasan agar penyelesaian krisis Irak-Kuwait juga dapat diterima oleh pihak Irak, dan mereka cenderung pada gagasan "solusi Arab" -- tanpa campur tangan pihak luar (non-Arab).<sup>19</sup> Yaman, Yordania dan PLO, termasuk dalam "kubu" ini.

Sekalipun terjadi "perpecahan", Yugoslavia sebagai Ketua GNB waktu itu, tetap berusaha agar GNB ikut memainkan peranan dalam meredakan ketegangan di kawasan Teluk Parsi. Mengenai hal ini, Zivojin Jazic antara lain menulis, "*Ever since the outbreak of the crisis in the Gulf, we have invested our best efforts in removing the consequences of the aggression and finding a peaceful solution of the crisis on the basis of the principles of non-alignment, the Security Council resolutions and under United Nations auspices. To that effect we issued time-*

<sup>15</sup>Ibid.: 312.

<sup>16</sup>Oksana Reznika, *The West and Non-Alignment* (Ahmedabad, India: Allied Publishers Private Limited, 1988): 28.

<sup>17</sup>Dalam kasus perang Iran-Irak, memang tidak hanya GNB yang gagal untuk mengakhirinya, namun juga PBB. Lihat, M.S. Rajan, "The Conflict in the Gulf and the Non-Aligned Movement", *Review of International Affairs* (September 5, 1990). "*Before it (the Iran-Iraq War) ended in the middle of 1988, both UN and NAM had failed to end it*", demikian antara lain ditulis Rajan.

<sup>18</sup>Budimir Loncar, "Priorities and Preoccupations of the Non-Aligned Movement", *Review of International Affairs* (November 5, 1990).

<sup>19</sup>Zivojin Jazic, "The Crisis in the Gulf and Non-Alignment", *Review of International Affairs* (October 5, 1990).



ly *communiques and maintained contacts with many non-aligned countries both in Belgrade and in New York, as well as with the members of Security Council and with other important international factors*".<sup>20</sup> Tidak lama sesudah berlangsungnya KTT Bush-Gorbachev di Helsinki, misalnya, di Beograd diadakan pertemuan tiga Menlu (Aljazair-India-Yugo) untuk mengkaji segala aspek yang berkaitan dengan krisis Irak-Kuwait, dan membahas kemungkinan diambilnya langkah bersama GNB guna mencari solusi damai atas krisis tersebut. Namun, pada akhirnya mereka menyadari adanya kesulitan untuk menemukan formula atau proposal yang konkret dan realistis bagi penyelesaian krisis Irak-Kuwait.<sup>21</sup>

Kegagalan GNB dalam menghentikan konflik di kawasan Teluk Parsi, baik dalam kasus Perang Teluk I maupun Perang Teluk II - *The First Gulf War refers to the Iran-Iraq War of 1980-1988 which, ostensibly at least on the Iraqi side, was fought as a border dispute over control of the Shatt al-Arab waterway in the Persian Gulf. The Second Gulf War identifies the events following Iraq's annexation of Kuwait from 2 August 1990 to 28 February 1991 and inter alia the proclamation of 28 August 1990 that Kuwait was henceforth Iraq's 19th province*<sup>22</sup> -- dinilai sebagai telah meningkatkan masalah keamanan bagi negara-negara anggota GNB. Hal ini sebenarnya sudah menjadi perhatian GNB sejak KTT Aljir (1973), namun tidak pernah menghasilkan solusi yang konkret selain dari sekedar kumpulan retorika.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup>Ibid.

<sup>21</sup>Ibid.

<sup>22</sup>Evans & Newham, *Dictionary*: 290-291.

<sup>23</sup>Rajan, "The Conflict".

Di Harare (1986), misalnya, KTT GNB mengeluarkan deklarasi yang menyangkut masalah keamanan. Di antaranya mencakup: (1) suatu ancaman atau penggunaan kekerasan (terhadap sebuah anggota GNB) akan dianggap sebagai ancaman langsung terhadap GNB secara keseluruhan; (2) suatu langkah yang bisa dipandang sebagai ancaman terhadap hak-hak kemerdekaan dan kedaulatan penuh anggota GNB akan dianggap sebagai ancaman langsung terhadap GNB secara keseluruhan; (3) GNB, oleh sebab itu, akan siap untuk memberikan bantuan kepada negara anggotanya yang terancam.<sup>24</sup>

Deklarasi tersebut memberikan wewenang kepada Biro Koordinasi GNB untuk bertindak secara intensif guna memperkuat segala hal yang mendukung koordinasi dan kerja sama, termasuk menyatukan langkah di dalam PBB dan forum internasional lainnya. Namun, Deklarasi 1986 itu masih tetap tidak lebih dari sekedar retorika belaka, di mana masalah keamanan yang dihadapi para anggota GNB hingga kini tidak berbeda jauh dengan masa sebelum terbentuknya GNB.<sup>25</sup> Dengan kata lain, para anggota GNB tetap saja tidak mampu memanfaatkan keanggotaannya dalam GNB untuk membantu memecahkan masalah keamanan yang dihadapinya.

## Timur Tengah dan KTT Jakarta

"Kami tetap pantang mundur dalam dukungan kami untuk melegitimasi perjuangan rakyat Palestina, dalam rangka mengamankan hak-hak mereka yang tidak bisa dihi-

---

<sup>24</sup>Ibid.

<sup>25</sup>Ibid.



langkan untuk menentukan nasib sendiri dan hak untuk merdeka, dan menegaskan kembali tuntutan kami terhadap penarikan pasukan Israel dari seluruh wilayah Arab yang diduduki, termasuk Yerusalem. Kami harap penyelesaian masalah Palestina secara adil dan langgeng atas dasar prinsip-prinsip dan resolusi yang ditetapkan oleh PBB, harus segera tercapai melalui proses perdamaian yang kini sedang berlangsung”.

Itulah antara lain bunyi diktum 7 “Pesan Jakarta” yang menyangkut (satu-satunya) masalah Timur Tengah sebagaimana disepakati pada akhir KTT Gerakan Non Blok (GNB) X di Jakarta, September 1992. Sebenarnya tidak ada yang baru. Artinya pernyataan yang “mendukung perjuangan Palestina” sebenarnya sudah muncul bahkan sejak KTT GNB I (1961) di Beograd. Yang menjadi pertanyaan justru mengapa soal “nasib” yang menimpa Libya dan Irak sama sekali tidak disinggung?

Sekurang-kurangnya ada delapan tokoh penting Timur Tengah anggota GNB yang tidak menghadiri KTT Jakarta. Yaitu, Pemimpin Libya Muammar Qadhafi, Presiden Saddam Hussein (Irak), Raja Fahd (Arab Saudi), Raja Hussein (Yordan), Presiden Hosni Mubarak (Mesir), Presiden Hafiz al-Asad (Suriah), Raja Hassan (Maroko), dan Presiden Ali Kafia (Aljazair). Bisa dipastikan KTT GNB X akan lebih semarak jika mereka itu semuanya hadir di Jakarta.

Secara “resmi” disebutkan dua alasan ketidakhadiran mereka: *pertama*, karena soal “kesibukan” sebagaimana yang dihadapi Hosni Mubarak dan Hafiz al-Asad, mengingat KTT Jakarta diadakan bersamaan waktunya dengan perundingan Arab-Israel di Washington. *Kedua*, karena adanya embargo udara seperti yang dialami oleh

Saddam dan Qadhafi. Tapi secara tersirat ketidakhadiran mereka agaknya mencerminkan “kekurang-percayaan” mereka terhadap kemampuan GNB dalam mengatasi berbagai persoalan yang membelit kawasan Timur Tengah.

Memang, kehadiran dua tokoh penting Timur Tengah lainnya: Pemimpin Palestina Yasser Arafat dan Presiden Republik Islam Iran Hojjatulislam Ali Akbar Hashemi Rafsanjani, bisa sedikit “menyelamatkan” suasana KTT Jakarta yang -- mengutip beberapa media massa -- “sepi bintang” itu. Namun, kehadiran Arafat sebenarnya tidak bisa dilepaskan dari tiga faktor: *pertama*, GNB -- di samping OKI dan Liga Arab -- menjadi salah satu forum penting bagi Arafat agar masalah Palestina tetap mendapat perhatian.

*Kedua*, kehadiran Arafat bisa juga dianggap sebagai semacam “ucapan terima kasih” pada Presiden Soeharto yang telah mengizinkan dibukanya Kedutaan Besar Palestina di Jakarta yang sebelumnya pernah “merenggangkan” hubungan antara Indonesia dan PLO. Memang, dalam pertemuan dengan Presiden Soeharto, Arafat lebih banyak berbicara masalah ekonomi dalam rangka memperkuat kerja sama Selatan-Selatan untuk berdialog dengan Utara. Namun, ia pun mengatakan akan mengirimkan para pengusaha Palestina ke Indonesia guna menjajaki kemungkinan kerja sama di bidang ekonomi dan perdagangan.

*Ketiga*, Arafat merasa khawatir jika ia tidak hadir di Jakarta maka ada kemungkinan masalah Bosnia dapat menggeser masalah Palestina di KTT GNB X itu.

Seperti diketahui, beberapa hari sebelum dimulainya KTT, sejumlah negara GNB yang juga anggota OKI, khususnya Iran,



Malaysia, Pakistan, Mesir, Suriah, dan Saudi, menghendaki dibahasnya soal penderitaan kaum Muslim Bosnia di bekas Yugoslavia, serta status keanggotaan Yugoslavia itu sendiri dalam GNB. Umumnya anggota OKI menghendaki agar Yugoslavia sekarang (yang hanya terdiri dari dua negara bagian: Serbia dan Montenegro) dikeluarkan dari GNB. Masalah status Yugoslavia memang disepakati akan dibahas di PBB, sebulan setelah KTT Jakarta. Namun, Presiden Hashemi Rafsanjani tetap menghendaki (dan kemudian disetujui) dimasukkannya soal Bosnia.

Kehadiran Rafsanjani sendiri, di samping ingin mengangkat soal Bosnia (Iran termasuk yang paling giat membantu kaum Muslim Bosnia) dan memperkuat hubungan dengan Jakarta, juga berkaitan dengan usaha Teheran untuk lepas dari "isolasi" politik internasional.<sup>26</sup> Iran, misalnya, termasuk yang mencalonkan diri -- kendati kemudian gagal -- sebagai Ketua GNB berikutnya. Oleh sebab itu, bisa dimengerti jika dalam pidatonya, Rafsanjani cukup keras menyerang negara-negara Barat,<sup>27</sup> sekalipun Teheran kini sudah mulai menerapkan "politik pintu terbuka" terhadap modal Barat.

Di antara isu-isu politik Timur Tengah yang sempat muncul di arena KTT Jakarta adalah: *pertama*, soal perjuangan bangsa Palestina, di mana GNB tetap mendukung perjuangan Palestina, yang rumusannya dalam "Pesan Jakarta" seperti sudah dikutip di atas. Presiden Soeharto sendiri -- selaku

Ketua GNB X -- antara lain menegaskan bahwa "Gerakan kita harus tetap gigih mendesak penyelesaian masalah Palestina serta konflik Arab-Israel secara adil dan menyeluruh berdasarkan legalitas internasional dari resolusi-resolusi PBB. Termasuk di dalamnya resolusi Dewan Keamanan 242, 338 dan 425 yang menghendaki penarikan mundur Israel dari seluruh wilayah Palestina dan Arab yang didudukinya, termasuk Al-Quds Al-Sharif, Golan Syria dan Lebanon Selatan".<sup>28</sup>

*Kedua*, soal bantuan AS pada Israel, di mana negara-negara Arab anggota GNB menyesalkan kebijakan AS yang mencairkan dana bantuan sebesar US\$10 milyar bagi pembangunan pemukiman Yahudi di wilayah Palestina.<sup>29</sup> Kebijakan AS itu sebenarnya tidak terlepas dari ambisi (bekas) Presiden George Bush untuk bisa terpilih kembali, karena kuatnya pengaruh Lobi Yahudi dalam politik domestik AS. Sayangnya masalah ini tidak ditampilkan secara eksplisit dalam "Pesan Jakarta".

*Ketiga*, delegasi Irak yang dipimpin Wapres Taha Yasin Ramadhan sempat memunculkan soal *no fly zone* yang diberlakukan "trio" AS-Inggris-Perancis terhadap kawasan Irak Selatan. Tapi masalah *no fly zone* ini tidak dibahas dalam Sidang Menteri GNB tahap kesimpulan. Kasus itu hanya dibahas pada tingkat komite politik. Dalam "Pesan Jakarta" kasus itu sama sekali tidak disinggung.

Dalam pertemuannya dengan Presiden Soeharto, Wapres Irak Taha Yassin Rama-

<sup>26</sup>Lihat misalnya, Sihbudi, *Bara Timur Tengah* (Bandung: Mizan, 1991): 220-226.

<sup>27</sup>Lihat misalnya, *Address by H.E. Akbar Hashemi Rafsanjani, President of the Islamic Republic of Iran, to the Tenth Conference of the Heads of State and Government of the Non-Aligned Countries, Jakarta 1-6 September 1992* (Tehran: Ettela'at Publications, 1992).

<sup>28</sup>Lihat, "Pidato Presiden pada Pembukaan KTT ke-10 GNB pada tanggal 1 September 1992 di Jakarta" (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1992).

<sup>29</sup>"NAM Arab Member Countries Regret Release of US Aid to Israel", *Antara* (31 Agustus 1992).



dhan menyampaikan keinginan dan harapannya agar Indonesia sebagai ketua baru GNB dapat mengambil langkah-langkah yang memungkinkan dihapuskannya embargo bahan makanan dan obat-obatan. Karena, menurut Ramadhan, blokade tersebut sesungguhnya tidak termasuk dalam resolusi atau keputusan DK PBB. Presiden Soeharto sendiri berjanji akan meneliti masalah ini.

Masalah penting lain di Timur Tengah yang tidak disinggung dalam "Pesan Jakarta" adalah soal sanksi PBB terhadap Libya berkenaan dengan kasus Lockerbie.

Tidak dicantumkannya -- bahkan disinggung pun tidak -- masalah Libya dalam "Pesan Jakarta" disebabkan karena yang tengah dihadapi Qadhafi tidak lain dari AS, Inggris, dan Perancis. Sedangkan ditolaknya keinginan delegasi Irak untuk memasukkan masalah *no fly zone* di samping karena Saddam -- sebagaimana Qadhafi -- tengah berhadapan dengan "trio" AS-Inggris-Perancis, juga disebabkan karena belum tuntasnya masalah konflik antara Irak dan negara-

negara GCC, khususnya Kuwait dan Arab Saudi.

Kegagalan -- jika bisa disebut demikian -- KTT Jakarta memasukkan masalah Irak dan Libya sekali lagi membuktikan kelemahan yang paling mendasar dari GNB. Yaitu, ketidakmampuan GNB mengatasi perbedaan pendapat di kalangan para anggotanya -- atau dalam bahasa M.S. Rajan, *Non-aligned states are both militarily weak and acutely divided in their attitude to the conflicts involving non-aligned states*<sup>30</sup> -- serta "membebaskan diri" dari pengaruh kekuasaan luar (baca: AS dan para sekutu Baratnya).<sup>31</sup> Padahal faktor itulah yang membuat GNB sejak berdirinya hingga saat ini belum mampu menampilkan diri sebagai *pressure group* yang diperhitungkan di arena politik internasional.

---

<sup>30</sup>Rajan, "The Conflict".

<sup>31</sup>Mengenai hubungan GNB dan negara-negara besar, lihat juga, makalah Dr. J. Soedjati Djiwandono dalam seminar PPM GNB UI, Depok, 16 Januari 1995.



# Struktur Keamanan Kooperatif di Kawasan Timur Tengah

*Bantarto Bandoro*

## Pendahuluan

**K**AWASAN Timur Tengah telah sejak lama dikenal sebagai salah satu *trouble spot* di dunia. Berbagai kejadian di kawasan tersebut mulai dari konflik internal suatu negara, konflik antar negara sampai konflik yang melibatkan negara-negara luar yang mempunyai kepentingan di kawasan, membuat setiap persoalan yang muncul di kawasan menjadi isu internasional yang sulit dicari penyelesaiannya.<sup>1</sup> Penyebab konflik di kawasan Timur Tengah antara lain adalah nasionalisme, agama, politik perimbangan kekuatan dan ambisi pribadi. Konflik Arab-Israel, perang Irak-Iran, konflik antar Arab adalah contoh konflik yang bersumber pada faktor-faktor di atas.

Kawasan Timur Tengah sejak tiga tahun terakhir telah memasuki "musim perdamaian". Masyarakat internasional menyaksikan berbagai terobosan diplomatik penting yang dilakukan oleh pihak-pihak yang selama ini terlibat dalam sengketa. Deklarasi Prinsip-prinsip Israel-PLO (September 1993), Deklarasi Yordania-Israel (Juli 1994) dan perundingan-perundingan lain yang dilakukan ke-

mudian dan hingga kini masih terus berlangsung adalah pertanda awal dimulainya hubungan normal di kawasan Timur Tengah.

Sebagai salah satu aktor kunci dalam proses perdamaian, Israel menerapkan formulasi *bicycle principle*<sup>2</sup> dengan harapan bahwa perdamaian yang komprehensif akan tercipta di kawasan Timur Tengah. Formulasi demikian tidak diarahkan untuk mencapai persetujuan perdamaian yang terpisah, tetapi merupakan suatu proses bertahap ke arah penyelesaian menyeluruh dengan negara-negara Arab. Tantangan bagi pengembangan suatu perdamaian yang langgeng, terutama perdamaian yang didasarkan atas pendekatan kooperatif terhadap keamanan regional, adalah membentuk agenda bersama (*common agenda*) di antara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik. Agenda ini harus dilihat sebagai sesuatu yang tidak mengancam aspirasi nasional masing-masing pihak yang terlibat. Dalam prakteknya, hal ini sangat berhubungan dengan kemampuan masing-masing pihak untuk hidup berdampingan dalam hubungan antara mereka, di mana Israel akan tetap merupakan kekuatan regional yang dominan. Dengan perkataan lain, sebuah perdamaian yang langgeng di

<sup>1</sup>Bantarto Bandoro, editor, *Timur Tengah Pasca Perang Teluk. Dimensi Internal dan Eksternal* (Jakarta: CSIS, 1991), 1.

<sup>2</sup>*Bicycle principle* adalah prinsip yang didasari atas asumsi bahwa perjanjian perdamaian yang dihasilkan melalui proses perundingan akan mendorong lahirnya perjanjian-perjanjian lain.



kawasan Timur Tengah tidak akan menghapuskan status Israel sebagai kekuatan regional Timur Tengah. Ia akan tetap menempati tempat utama dalam proses perdamaian dan dalam hubungan internasional di kawasan.

Perdamaian secara menyeluruh di kawasan Timur Tengah akan sangat tergantung pada penyelesaian isu-isu yang berlingkup regional, antara lain: (1) pengawasan senjata dan keamanan regional; (2) masalah lingkungan; dan (3) pembangunan ekonomi. Kompromi-kompromi akhir yang dicapai melalui proses perdamaian haruslah berupa sebuah "kompromi historis" dan bukan sekedar kompromi diplomatik. Suatu kompromi historis akan memberikan landasan yang kuat kepada negara-negara Arab untuk mengintegrasikan Israel dalam kehidupan politik, ekonomi, dan budaya Timur Tengah.

Proses perdamaian di Timur Tengah kelihatannya akan terus bergulir. Untuk menjamin kesinambungan proses tersebut, mengamankan persetujuan-persetujuan perdamaian dan mengantisipasi tantangan dan ancaman terhadap pelaksanaan persetujuan perdamaian, maka dibutuhkan suatu struktur keamanan kooperatif Timur Tengah. Struktur demikian harus mampu mengatasi isu seperti proliferasi senjata nonkonvensional yang mungkin dapat mempengaruhi proses perdamaian di masa-masa mendatang.

Tulisan ini menawarkan sebuah pendekatan kooperatif untuk mengatasi masalah-masalah politik dan keamanan yang mungkin muncul pada era pasca perdamaian. Pendekatan demikian didasarkan atas beberapa asumsi, yaitu: (1) bahwa perundingan yang hingga kini masih terus berlangsung akan menghasilkan suatu perjanjian perdamaian yang sifatnya langgeng dan komprehensif;

(2) bahwa negara-negara regional akan mampu mengatasi masalah-masalah yang dapat menimbulkan ketegangan di antara mereka dan dengan demikian mengeliminasi sumber-sumber konflik; dan (3) bahwa tingkat ketegangan antara negara regional sedemikian rendah sehingga memungkinkan dimanfaatkannya mekanisme institusional untuk mencari penyelesaian terhadap konflik-konflik regional. Kompleksitas keamanan, komunitas keamanan dan CBM adalah konsep-konsep yang digunakan untuk mengkaji pendekatan kooperatif ini.

### Kompleksitas Keamanan di Timur Tengah

Hubungan politik dan keamanan di kawasan Timur Tengah demikian kompleks, sehingga orang sering mengalami kesulitan dalam memahami pola-pola hubungan dan interaksi di kawasan. Salah satu faktornya adalah banyaknya aktor regional yang memiliki kepentingan yang saling bertentangan, di samping sumber konflik regional. Selain itu, tingkat kerawanan strategis di antara negara-negara regional cukup tinggi dan kerawanan demikian ini dapat mengundang intervensi kekuatan-kekuatan eksternal. Sebagai akibat hubungan yang kompleks ini, pertimbangan subkawasan, misalnya di kawasan Teluk dan kawasan konflik Arab-Israel, akan sangat dipengaruhi oleh perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan mereka. Misalnya, akuisisi secara masif senjata-senjata konvensional, proliferasi senjata pemusnah massal dan pertumbuhan dalam kemampuan industri militer.<sup>3</sup> Hubungan kekuatan (*power relations*) antar negara di Timur Tengah yang dibentuk oleh

<sup>3</sup> Ringkasan mengenai perdagangan senjata regional dapat ditemukan dalam Yezid Sayigh, *Arab Military Industry: Capability, Performance and Impact* (London: Brassey's, 1992).



faktor-faktor tersebut begitu tajam sehingga dapat menimbulkan kecurigaan pihak yang satu terhadap lainnya.

Unsur paling utama dari hubungan yang dibentuk oleh faktor-faktor di atas adalah pola hubungan yang bersifat bersahabat (*amity*) dan bermusuhan (*enmity*).<sup>4</sup> Di kawasan Timur Tengah pola-pola hubungan semacam itu sangat transparan, misalnya hubungan bermusuhan antara negara-negara Arab dan Israel atau hubungan bersahabat antara negara-negara Arab. Tetapi dalam hubungan yang bersahabat pun (terutama di kalangan negara Arab) masih dapat ditemukan hubungan yang sifatnya bermusuhan, yang dibentuk oleh kecurigaan dan ketakutan, misalnya antara Irak dan Kuwait.

Pola hubungan seperti digambarkan di atas muncul dari berbagai isu yang tidak dapat diprediksi hanya dari sudut pertimbangan perimbangan kekuatan semata-mata.<sup>5</sup> Penyebab timbulnya pola hubungan itu berkisar dari sengketa perbatasan, *ideological alignment* sampai faktor-faktor sejarah yang telah sejak lama ada, seperti antara Yahudi dan Arab. Kedua kelompok ini telah sejak lama bermusuhan dan bahkan permusuhan itu membawa mereka menuju peperangan sebanyak enam kali.<sup>6</sup> Dilihat dari perspektif demikian, keamanan regional Timur Tengah dapat dipandang dalam konteks pola hubungan bersahabat dan bermusuhan. Ini berarti bahwa keamanan dan ketidak-

amanan (*insecurity*) di kawasan Timur Tengah akan sangat ditentukan oleh hubungan yang demikian itu.

Hubungan yang bermusuhan dan bersahabat pada akhirnya akan membentuk kompleksitas keamanan (*security complex*), yaitu keamanan suatu kelompok negara saling berkaitan, sehingga kepentingan keamanan nasional satu negara tidak dapat dirumuskan tanpa mempertimbangkan keamanan negara lainnya.<sup>7</sup> Jadi, kompleksitas keamanan merupakan hasil interaksi antara negara-negara secara individu dan interaksi ini tidak hanya mencerminkan hubungan antara persepsi (ancaman) dan kedekatan dalam jarak, tetapi juga persaingan yang interdependen.<sup>8</sup>

Di kawasan Timur Tengah, pola hubungan keamanan begitu kompleks karena faktor-faktor sebagai berikut. Pertama, tingkat ancaman yang begitu tinggi, baik antara Israel dan negara-negara Arab, maupun antara negara-negara Arab sendiri. Adanya tingkat ancaman yang tinggi ini terutama karena struktur kompleksitas keamanan di kawasan tersebut bersifat multilateral. Dalam arti terdapat persaingan yang interdependen antara tiga pusat kekuatan atau lebih di kawasan Timur Tengah, misalnya antara Palestina-Israel, Suriah-Israel dan Irak-Arab Saudi. Persaingan antar pusat kekuatan ini tidak hanya akan mempengaruhi intensitas dari permusuhan lokal, tetapi juga akan memicu timbulnya konflik-konflik baru. Kedua, ikatan ras dan kultural. Faktor ini seringkali menjadi alasan bagi negara-negara Timur Tengah yang memiliki ikatan ras dan kultur yang sama untuk saling memperhatikan. Di kawasan Timur Tengah, kombinasi antara bangsa Arab (*Arab nation*) dan Islam dapat membuat kawasan ter-

<sup>4</sup>Uraian teoritis mengenai *amity* dan *enmity* dapat ditemukan dalam Barry Buzan, *Peoples, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post Cold War Era* (New York: Harvester Wheatsheaf, 1991), 189-190.

<sup>5</sup>Ibid.

<sup>6</sup>Ringkasan mengenai keenam perang ini dapat ditemukan dalam Joseph S. Nye Jr., *Understanding International Conflict. An Introduction to Theory and History* (New York: Harper, 1993), 150-153.

<sup>7</sup>Ibid.

<sup>8</sup>Ibid.



sebut menjadi kawasan yang penuh dengan persaingan regional. Ini antara lain terbukti dari dibentuknya berbagai organisasi regional seperti Liga Arab, Dewan Kerja Sama Teluk, Dewan Kerja Sama Arab dan Kelompok Magrebi. Selain itu, kedua faktor ini juga dapat melemahkan identitas dari negara lokal dan meligitimasi intervensi dalam masalah keamanan masing-masing negara. Jadi, ras dan kultur di kawasan Timur Tengah juga dapat dianggap sebagai faktor yang cukup penting dalam menyumbang pada terbentuknya struktur kompleksitas keamanan Timur Tengah.

Kompleksitas keamanan bukanlah merupakan bagian dari sistem internasional seperti yang diartikan oleh Kenneth Waltz,<sup>9</sup> tetapi merupakan produk dari struktur internasional yang anarkis. Dalam hubungannya dengan sistem internasional secara keseluruhan, kompleksitas keamanan adalah gejala aksi dan reaksi. Dan di kawasan Timur Tengah, aksi dan reaksi tersebut antara lain dapat dilihat dari perlombaan senjata antara negara-negara di kawasan. Dilihat dari perspektif ini, kompleksitas keamanan Timur Tengah, dan di kawasan lainnya, bersifat dinamis dan pola-pola interaksinya dapat dipakai sebagai alat untuk mengidentifikasi dan menilai perubahan-perubahan dalam pola keamanan regional. Di Timur Tengah, perubahan dalam pola keamanan regional akan sangat tergantung pada pola hubungan yang bersifat bersahabat atau bermusuhan dan pada distribusi kekuatan antara negara-negara utama di kawasan. Upaya-upaya perdamaian di Timur Tengah dalam beberapa tahun terakhir memang akan mengubah pola hubungan yang bermusuhan, tetapi perubahan dalam pola hubungan itu tidak secara otomatis menghapuskan semua sengketa

di kawasan. Ini disebabkan karakteristik kompleksitas keamanan di kawasan bersifat multipolar, artinya terdapat lebih dari dua pusat kekuatan yang saling bermusuhan.

Dinamika kawasan Timur Tengah juga dapat dilihat dari perubahan-perubahan yang terjadi pada tingkat regional dan pada tingkat negara. Perubahan-perubahan pada dua tingkatan ini akan mempengaruhi kompleksitas keamanan. Salah satu indikator untuk menilai dampak perubahan itu terhadap kompleksitas keamanan di Timur Tengah adalah transformasi internal. Transformasi ini terjadi karena pergeseran dalam distribusi kekuatan atau karena perubahan dalam pola permusuhan (*pattern of hostility*). Contoh dari perubahan yang disebut terakhir adalah upaya mengeliminasi Israel dari bumi Timur Tengah, dan eliminasi ini akan menandai transformasi internal baik dalam subkompleksitas Arab-Israel maupun dalam kompleksitas Timur Tengah secara keseluruhan. Dilihat dari perspektif ini, Timur Tengah merupakan kompleksitas keamanan yang memiliki tingkat polaritas yang tinggi karena inti permusuhannya (*core hostilities*) dipusatkan pada Israel. Oleh karena itu, eliminasi Israel menjadi sasaran utama kebijakan beberapa negara Arab.

Transformasi internal di kawasan Timur Tengah juga dapat dilihat dari dua spektrum yang pada masing-masing ujungnya digambarkan oleh pola-pola hubungan tertentu (hubungan bersahabat maupun bermusuhan) pola mana akan menentukan interdependensi keamanan. Di bawah ini adalah skema dari spektrum tersebut.<sup>10</sup>

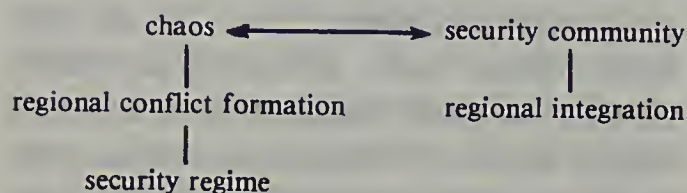
Dalam *chaos*, semua hubungan bersifat bermusuhan, di mana negara yang satu me-

<sup>9</sup>Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979), Bab 5.

<sup>10</sup>Uraian mengenai transformasi internal ini dapat ditemukan dalam Buzan, *Peoples, States and Fear*, 217-218.



upakan musuh dari negara lainnya. Di Timur Tengah, situasi demikian terlihat sebelum pertemuan Camp David tahun 1978 dan sebelum perjanjian Israel-PLO tahun



1993. Pada masa itu, hubungan antara Arab-Israel, Israel-PLO dan antar negara Arab sendiri demikian buruk sehingga perang antara Arab dan Israel sulit dihindari. Konflik dalam skala kecil antara kedua kelompok ini juga terjadi beberapa tahun sebelum perjanjian PLO-Israel tahun 1993 ditandatangani. Situasi Perang Dingin sampai tingkat tertentu juga menyumbang pada lingkungan seperti di atas. Jadi, pengalaman di Timur Tengah hingga beberapa tahun belakangan ini menunjukkan bahwa konflik di kawasan itu, yang bersumber dari faktor etnis, agama dan nasionalisme, cenderung sulit diselesaikan dan karenanya saling percaya dan kerja sama antara para aktor di kawasan tersebut juga sulit dicapai.

Dalam *regional conflict formation*, konflik sangat mendominasi hubungan antar negara, tetapi hubungan yang bersahabat masih mungkin terjadi. Di Timur Tengah situasi semacam ini terutama sekali terlihat pada masa-masa setelah berakhirnya Perang Teluk tahun 1991 dan menjelang pertemuan Oslo tahun 1993. Ada yang berpendapat bahwa berakhirnya Perang Teluk merupakan awal dimulainya "perang yang sesungguhnya" di kawasan Timur Tengah, karena ada gejala bahwa negara-negara di kawasan mulai memperkuat persenjataan mereka.<sup>11</sup> Ada dua cara untuk melihat gejala pembentukan konflik pasca Perang Teluk, yaitu aksi

dan struktur. Aksi menunjuk pada aktor, motivasi dan perilaku mereka, sedangkan struktur menunjuk pada sistem regional secara keseluruhan.

Dalam pasca Perang Teluk para aktor regional yang terlibat maupun tidak terlibat dalam perang mulai khawatir akan lingkungan keamanan mereka dan ini merupakan salah satu faktor yang mendorong mereka untuk melakukan realiansi atau membeli persenjataan baru. Saudi Arabia misalnya, telah mengklaim dirinya sebagai negara yang akan mendominasi kawasan Teluk.<sup>12</sup> Sementara itu, Israel adalah negara yang mungkin mempunyai alasan untuk merasa lebih khawatir karena mencuatnya kembali isu Arab-Israel. Perpecahan di kalangan negara-negara Arab dan disorganisasi domestik, terutama di Irak semakin mempertajam formasi konflik di kawasan Timur Tengah. Faktor lain yang semakin mempertegas gejala pembentukan konflik adalah sifat heterogenitas dari kawasan Timur Tengah. Faktor terakhir inilah yang menghambat negara-negara Arab Timur Tengah untuk bertindak sebagai aktor kolektif, terutama dalam menghadapi Israel. Meskipun pada masa-masa itu hubungan lebih banyak diwarnai oleh konflik, peluang untuk membangun hubungan yang lebih bersahabat baik di kalangan negara Arab maupun antara Arab-PLO dan Israel tetap terbuka. Upaya-upaya perdamaian yang dilakukan selama ini setidaknya telah membuahkan hasil, yaitu perjanjian PLO-Israel tahun 1993 dan perjanjian-perjanjian lainnya, perjanjian mana diharapkan menjadi dasar dibangunnya hubungan konstruktif di Timur Tengah.

Apabila hubungan semacam itu dapat dipertahankan, maka ia akan menjadi dasar

<sup>11</sup>"Arms for Sale," *Newsweek*, 8 April 1991.

<sup>12</sup>"Saudi Arabia. Problems and Prospect," Institute for Topical Studies, 23 Februari 1995.



dibangunnya suatu *security regime*, yaitu sekelompok negara yang berupaya mengatasi sengketa mereka dan menghindari perang di antara mereka berdasarkan aturan-aturan main yang telah mereka setujui.<sup>13</sup> Jadi melalui kerja sama yang dilembagakan ini rasa curiga dan dilema keamanan akan dapat dihapuskan. Di Timur Tengah, rezim demikian bisa saja dibangun tetapi harus ditopang oleh perjanjian-perjanjian bilateral atau perjanjian perdamaian multilateral antara Israel dan tetangga Arabnya. Perjanjian PLO-Israel tahun 1993 dan perjanjian-perjanjian bilateral antara Israel dan negara-negara Arab lainnya dapat menjadi dasar dari rezim itu.

Transformasi internal di Timur Tengah juga dapat dilihat dari kemungkinan pembentukan komunitas keamanan (*security community*) di kawasan tersebut. Dalam komunitas demikian ini, terdapat jaminan bahwa anggota komunitas tidak akan saling berperang dan akan menyelesaikan konflik mereka melalui cara-cara yang dapat diterima.<sup>14</sup> Komunitas keamanan adalah kondisi yang harus diciptakan dan calon anggotanya harus melalui proses yang cukup panjang sebelum mereka memutuskan membentuk komunitas semacam itu. Untuk mempertahankan perdamaian Arab-Israel, para aktor yang terlibat dalam proses itu perlu membangun suatu kerangka yang memungkinkan para anggotanya mengatasi masalah keamanan timbal-balik mereka terutama menghadapi ancaman bagi stabilitas re-

gional.

Hubungan yang intensif dalam komunitas keamanan akan menghasilkan suatu unifikasi politik di antara unit-unit nasional yang terpisah, yang dalam literatur hubungan internasional dikenal dengan istilah integrasi. Integrasi tidak hanya mengakhiri anarki dalam tingkat regional, tetapi juga akan menjadi indikator utama akan dominannya hubungan yang bersahabat. Tetapi integrasi model Eropa kelihatannya tidak akan terjadi di kawasan Timur Tengah karena banyaknya sumber konflik. Faktor tingginya tingkat ancaman juga merupakan penyebab sulitnya proses integrasi kawasan Timur Tengah.

Dari beberapa jenis perubahan seperti digambarkan di atas, perubahan yang paling mungkin terjadi sebagai hasil akhir dari proses perdamaian di Timur Tengah adalah pembentukan komunitas keamanan. Di bawah ini dibahas kemungkinan dibangunnya komunitas keamanan di Timur Tengah dan komunitas ini diharapkan menjadi pilar stabilitas dan perdamaian di kawasan Timur Tengah.

### Komunitas Keamanan Arab-Israel

Seperti telah dikatakan di atas, calon anggota komunitas keamanan harus melalui proses yang cukup panjang sebelum mereka memutuskan untuk membangun komunitas seperti itu. Setidaknya ada tiga kondisi yang sangat esensial bagi keberhasilan suatu komunitas, yaitu: (1) persesuaian nilai-nilai yang relevan dengan proses pembuatan keputusan; (2) kemampuan untuk menanggapi kebutuhan dan pesan anggota lainnya secara memadai tanpa harus menggunakan kekerasan; dan (3) kemampuan prediksi timbal-balik terhadap perilaku para anggotanya.<sup>15</sup>

<sup>13</sup>Robert Jervis, "Security Rezim," *International Organization* 36/2 (1982) dan "From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation," *World Politics* 38/1 (1985).

<sup>14</sup>Karl Deutsch dan S.A. Burrell, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton, Ny: Princeton Press, 1957). Lihat juga K.J. Holsti, *International Politics: A Framework of Analysis* (Englewood Cliffs, Ny: Prentice Hall, 1967), Bab 16.

<sup>15</sup>Deutsch dan Burrell, *Political Community*.



Kondisi demikian sulit ditemukan di kawasan Timur Tengah ketika kawasan itu masih diwarnai konflik dalam skala besar, terutama dalam dasawarsa 1960-an hingga 1980-an. Kini, meskipun konflik skala kecil masih terjadi di sana-sini, terutama antara unsur-unsur dalam PLO dan Israel, perjanjian-perjanjian bilateral sebagai hasil dari proses perdamaian setidaknya telah berfungsi sebagai penggerak perdamaian secara menyeluruh dan sekaligus sebagai penangkal terhadap kemungkinan aksi kekerasan yang dapat mengganggu proses perdamaian selanjutnya. Proses perdamaian dan hasil-hasilnya dapat menjadi dasar terciptanya kondisi-kondisi di atas.

Sebagai proses awal menuju komunitas keamanan Timur Tengah, para calon anggotanya, terutama sekali Israel, dan tetangga Arab-nya seperti Mesir, Yordania, Siria, Lebanon dan PLO, harus mengambil dua macam kebijakan, yaitu: (1) menjauhkan diri mereka dari dampak negatif akibat tekanan-tekanan eksternal; dan (2) mengembangkan dan mempertahankan seperangkat prinsip-prinsip kerja yang akan mengatur hubungan antar mereka dalam komunitas itu. Kebijakan demikian hanya dapat ditempuh apabila mereka menerapkan pendekatan kooperatif dan multilateral dalam hubungan keamanan antara mereka. Komunitas yang dibangun atas dasar kebijakan di atas paling tidak harus memiliki perjanjian bersama dan panduan terhadap kebijakan keamanan mereka.

Untuk mencegah terulangnya pengalaman buruk dalam hubungan antara Arab dan Israel, komunitas keamanan Arab-Israel harus mampu melakukan beberapa fungsi, antara lain: (1) menjamin netralitas dan non-agresi; (2) membentuk *buffer* terhadap kemungkinan tekanan eksternal; dan (3) memberi peluang kepada anggotanya untuk mem-

bangun kerangka kerja sama dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan lingkungan. Perjanjian PLO-Israel dan perjanjian-perjanjian bilateral lainnya antara Israel dan negara-negara Arab telah membuka jalan dan memberi landasan bagi terbentuknya komunitas keamanan Arab-Israel. Yang jelas, komunitas keamanan multilateral ini harus didasarkan atas pengakuan timbal-balik terhadap kepentingan dan hak yang sah, termasuk hak Arab untuk memperoleh kembali wilayahnya yang direbut Israel pada tahun 1967, hak Palestina untuk memperoleh pemerintahan yang otonom dan hak Israel untuk diterima secara regional dan memperoleh jaminan keamanan. Apa yang telah dilakukan oleh Arab dan Israel beberapa tahun belakangan ini kelihatannya bertujuan untuk mencari pengakuan timbal-balik itu.

Jika komunitas keamanan Arab-Israel ini dapat direalisasi, maka ia harus mampu memainkan peran ganda, yaitu sebagai *buffer* di dalam komunitas itu sendiri dan sebagai *buffer* terhadap perkembangan di luar komunitas. Fungsinya sebagai *buffer* di dalam komunitas ini muncul karena kemampuannya yang terbatas untuk memaksakan pengaruhnya di luar perbatasan komunitas tersebut. Oleh karena itu, tugas yang paling utama adalah mengantisipasi tekanan-tekanan yang muncul dari lingkungan eksternalnya seperti perubahan radikal dalam suatu pemerintahan atau perubahan dalam kebijakan luar negeri negara tetangga yang mungkin akan memicu perlombaan senjata konvensional. Situasi demikian dapat mendorong anggota komunitas untuk menanggapi perubahan-perubahan itu secara unilateral dan ini dapat mengakibatkan perpecahan dalam komunitas keamanan itu sendiri.

Untuk menghindari keadaan seperti itu,



komunitas keamanan Arab-Israel harus cukup luwes dalam menyusun kerangka kerja sama maupun klausula tertentu dalam perjanjian perdamaian Arab-Israel terutama untuk menangkal dampak negatif dari perkembangan eksternal. Selain itu, komunitas keamanan ini juga perlu membentuk prosedur standar bagi masing-masing anggotanya guna menghadapi tantangan-tantangan bilateral yang mungkin muncul di antara mereka. Ini merupakan struktur yang cukup praktis bagi para anggota komunitas dalam mengatasi masalah-masalah keamanan mereka, dan memungkinkan para anggotanya mengetahui upaya anggota lainnya dalam mengurangi tingkat kekuatan dan anggaran pertahanan mereka. Selain akan mengurangi rasa saling curiga, mekanisme demikian juga akan menonjolkan komponen-komponen nonkeamanan dalam hubungan Arab-Israel.

Fungsi komunitas keamanan Arab-Israel sebagai *buffer* untuk menghadapi perkembangan di lingkungan eksternalnya adalah sesuai dengan prinsip yang dianutnya, yaitu netralitas dan nonagresi. Atas dasar prinsip-prinsip ini, komunitas keamanan itu akan memberikan proteksi kepada para anggotanya terhadap kemungkinan tekanan dan ketegangan yang timbul akibat perkembangan di bagian-bagian lain kawasan Timur Tengah. Tetapi, proteksi demikian hanya akan efektif apabila komunitas keamanan itu menjadi dasar bagi pembangunan zone kemakmuran (*zone of prosperity*), terutama melalui perjanjian-perjanjian bilateral antara para anggota komunitas itu. Dan ini pada gilirannya akan mendorong interaksi ekonomi dan sosial di dalam komunitas itu sendiri.

Fungsi lain yang sama pentingnya adalah mencegah proliferasi senjata-senjata nonkonvensional di dalam komunitas maupun di seluruh kawasan Timur Tengah. Penga-

wasan senjata ini harus didasarkan atas perjanjian perdamaian Arab-Israel, tetapi komunitas keamanan Arab-Israel tetap mempunyai peran penting dalam mempertahankan zone bebas senjata. Mekanisme pengawasan yang memadai adalah membentuk prosedur verifikasi dan inspeksi di kalangan para anggotanya, dan mekanisme ini bahkan dapat diperluas ke seluruh kawasan Timur Tengah. Dengan demikian, komunitas keamanan Arab-Israel akan berfungsi sebagai forum untuk membahas cara-cara mengatasi dampak proliferasi senjata nonkonvensional terutama yang terjadi di luar lingkungannya.

Jadi, tujuan utama komunitas keamanan Arab-Israel adalah mencegah kemungkinan tindakan kekerasan antara para anggotanya. Selain kewajiban-kewajiban seperti yang akan tercantum dalam perjanjian Arab-Israel, anggota komunitas keamanan juga harus mengambil kebijakan netralitas yang permanen di antara mereka. Secara khusus, anggota komunitas keamanan harus mengambil beberapa kebijakan, yaitu: (1) menolak perang sebagai alat politik luar negeri; (2) mengambil sikap netral jika terjadi perang antara anggota komunitas; (3) menghapuskan aliansi militer atau pengaturan keamanan kolektif yang telah ada dan setuju untuk tidak masuk dalam pengaturan itu di masa depan; (4) melarang pembangunan basis militer di wilayah anggota. Pengecualian diberikan kepada pasukan internasional yang berfungsi menjaga perdamaian; dan (5) menahan diri dari keterlibatan dalam konflik-konflik intern negara anggota lainnya, kecuali untuk tujuan menjaga perdamaian dengan persetujuan timbal-balik.<sup>16</sup>

Komunitas keamanan Arab-Israel ini adalah sebuah bentuk dari upaya memba-

<sup>16</sup>Efraim Karsh, "Neutralization: The Key to an Arab-Israeli Peace," *Bulletin of Peace Proposal* 22/1 (Maret 1991): 11-23.



ngun keamanan dan saling percaya (CSBM) di kawasan Timur Tengah. Bagi para anggotanya, CSBM ini merupakan simbol kerja sama dan keinginan mereka untuk mengubah konfrontasi dan kompetisi menjadi kerja sama dan rekonsiliasi.

## Peran Negara Eksternal

Timur Tengah adalah kawasan yang memiliki arti strategis dan sangat penting bagi negara-negara besar. Kepentingan mereka, terutama AS dan Uni Soviet (sekarang Rusia) di kawasan tersebut tertuju pada dua faktor utama, yaitu minyak dan mempertahankan perimbangan kekuatan. Daniel Yergin berpendapat bahwa minyak merupakan komoditi yang erat kaitannya dengan strategi nasional dan politik dan kekuatan global.<sup>17</sup> Dilihat dari perspektif ini penguasaan dan keamanan suplai minyak menjadi salah satu motivasi kehadiran negara besar di kawasan Timur Tengah. Sampai tingkat tertentu, kehadiran negara besar di kawasan memberi manfaat keamanan dan ekonomi kepada negara-negara kawasan. Meskipun beberapa negara Arab mungkin tidak menghendaki campur tangan asing, tetapi kehadiran kekuatan asing sangat membantu proses penyelesaian masalah-masalah kawasan. Peran Amerika Serikat dalam mewujudkan perjanjian Camp David (1979) dan menghidupkan kembali perundingan PLO-Israel (1992) adalah sebagian dari bukti kontribusi negara besar dalam menyelesaikan masalah Timur Tengah.

Meskipun era Perang Dingin telah berakhir, negara-negara besar tidak akan mengabaikan tanggung jawabnya dalam memelihara stabilitas kawasan Timur Tengah.

Tanggung jawab mereka ini sesuai dengan kepentingan dan keterlibatan mereka dalam masalah-masalah politik, ekonomi dan keamanan di kawasan. Meskipun mereka memiliki tanggung jawab, tidak berarti tanggung jawab itu memberikan mereka hak untuk melibatkan diri dalam kawasan dengan cara-cara yang tidak konstruktif. Hanya negara-negara anggota tetap Dewan Keamanan yang dipandang pantas memainkan peran sebagai penjamin perjanjian-perjanjian Arab-Israel yang menjadi dasar dibentuknya komunitas keamanan itu. Yang dibutuhkan oleh anggota komunitas keamanan adalah komitmen negara-negara anggota tetap itu terhadap prinsip netralitas dan non-agresi dari komunitas yang bersangkutan. Sebagai penjamin, negara-negara eksternal ini harus mempertahankan komunitas keamanan Arab-Israel dari kemungkinan serangan luar dan melindungi para anggotanya dari serangan anggota lainnya. Upaya keamanan demikian dapat ditempuh melalui aksi bersama negara-negara penjamin atau secara unilateral.

Peran lain yang dapat dimainkan oleh negara-negara eksternal adalah mencegah wilayah komunitas keamanan itu menjadi arena persaingan antara negara-negara besar yang antagonis melalui pengaturan alih senjata dan teknologi ke kawasan. Melalui cara demikian, proliferasi senjata konvensional dan nonkonvensional dalam lingkungan komunitas keamanan dapat ditekan. Upaya ini dianggap penting karena setelah Perang Teluk tahun 1991 berakhir, arus suplai senjata ke kawasan Timur Tengah cenderung meningkat.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari bagian ini adalah bahwa meskipun kehadiran dan keterlibatan negara-negara eksternal dalam masalah-masalah kawasan cenderung mempertajam dan mempersulit penyelesaian

<sup>17</sup>Daniel Yergin, *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power* (New York: Simon and Schuster, 1992), 13.



konflik-konflik lokal, kehadiran dan peran mereka pada era pasca Perang Dingin tetap dibutuhkan, terlebih lagi jika komunitas keamanan Arab-Israel betul-betul dapat diwujudkan.

## Kerja Sama Keamanan Regional

Proses perdamaian Timur Tengah yang hingga kini masih berlangsung merupakan upaya awal positif dalam mengubah secara berarti pola-pola hubungan di kawasan tersebut. Ditandatanganinya perjanjian bilateral antara Israel dan negara-negara Arab akan membawa perubahan-perubahan dalam penggelaran kekuatan militer di kawasan. Dan pengaturan keamanan tampaknya harus dibangun menyusul penarikan mundur pasukan Israel dari wilayah-wilayah yang diduduki. Ini berarti bahwa untuk jangka panjang dan untuk menciptakan stabilitas kawasan Timur Tengah diperlukan suatu komunitas keamanan yang berfungsi sebagai pilar keamanan regional.

Komunitas keamanan ini dapat menjadi penggerak transformasi kawasan Timur Tengah, antara lain melalui upaya pengawasan senjata dan pembangunan saling percaya (CBM). Argumentasi yang mendasari upaya yang disebut pertama adalah: (1) bahwa negara-negara Arab dan Israel memiliki pendekatan yang berbeda terhadap masalah pengawasan senjata. Oleh karena itu, komunitas keamanan Arab-Israel diharapkan dapat mengatasi perbedaan dalam pendekatan itu; dan (2) bahwa perlombaan senjata merupakan isu sentral di Timur Tengah pasca Perang Dingin. Ancaman yang muncul dari perlombaan senjata dapat dikurangi melalui pengaturan-pengaturan baru pengawasan senjata antara Arab dan Israel, dan pengaturan demikian dapat mengarah pada verifikasi regional. Sementara itu, upaya CBM di

kawasan Timur Tengah didasarkan atas argumentasi: (1) bahwa upaya CBM akan memungkinkan terciptanya sistem komunikasi regional yang lebih terbuka; (2) bahwa proses CBM akan mendorong transparansi yang lebih besar di kalangan negara-negara Arab dan Israel terutama dalam masalah akuisisi senjata-senjata baru; dan (3) bahwa CBM dapat mendorong pembentukan mekanisme manajemen krisis.

Pengawasan senjata dan pengembangan saling percaya adalah dua hal sangat sentral dalam proses perdamaian Arab-Israel. Karena sejarah konflik yang cukup panjang dan besarnya peran kekuatan militer dalam percaturan politik di kawasan, maka perundingan pembatasan senjata regional sudah tentu akan memakan waktu yang cukup lama dan sangat kompleks. Proses perundingan pembatasan senjata hanya akan berhasil apabila negara-negara kunci di kawasan seperti Mesir, Israel dan Saudi Arabia memandang pembatasan timbal-balik (*mutual limitation*) sebagai cara yang realistis untuk meningkatkan keamanan nasional dan stabilitas regional.

Jadi, komunitas keamanan sebagaimana digambarkan di atas dapat menjadi landasan yang kokoh bagi kerja sama keamanan regional. Ia akan berfungsi sebagai wahana untuk meningkatkan pemahaman yang lebih besar di kalangan negara Arab dan Israel mengenai sifat ancaman dan kapabilitas militer dari masing-masing anggota komunitas itu. Selain itu, diskusi tingkat tinggi antara pemimpin Arab dan Israel akan merupakan kontribusi yang sangat penting dalam proses pengawasan senjata dan CBM. Mekanisme seperti dialog regional, pembatasan senjata, transparansi dan sebagainya merupakan unsur-unsur yang sentral dalam pembangunan struktur keamanan kooperatif di kawasan Timur Tengah.



## Penutup

Kerja sama regional melalui pengembangan struktur keamanan kooperatif di kawasan Timur Tengah akan memberikan beberapa manfaat, yaitu: (1) pembangunan komunitas keamanan akan membuka peluang dibentuknya zona kemakmuran ekonomi; (2) mengurangi kecenderungan radikalisme di kalangan negara-negara Arab; (3) terciptanya zona bebas senjata pemusnah massal dan memperluas zona ini ke bagian-bagian lainnya di kawasan Timur Tengah; (4) memberikan kepada para anggota komunitas suatu struktur yang praktis untuk mengatasi masalah lingkungan keamanan mereka; dan (5) terciptanya dialog yang lebih terbuka mengenai masalah-masalah politik, ekonomi, lingkungan, sosial dan keamanan.

Pengembangan struktur keamanan kooperatif di kawasan Timur Tengah hendaknya juga diikuti oleh perubahan-perubahan fundamental dalam persepsi para pemimpin politik Arab dan Israel mengenai akuisisi dan pengeluaran senjata yang tidak terbatas. Perubahan persepsi ini dibutuhkan sebagai prasyarat dicapainya perjanjian mengenai pembatasan senjata konvensional dan nonkonvensional.

Dalam proses perdamaian Timur Tengah, negara-negara Arab mengutamakan kepentingan keamanan dan politik mereka, sedangkan kepentingan Israel sepenuhnya bertumpu pada aspek keamanan. Keamanan

menjadi pertimbangan utama untuk mempertahankan eksistensi mereka di kawasan. Melihat perkembangan Timur Tengah yang cenderung positif, dirasakan adanya kebutuhan membangun sebuah forum yang secara efektif mampu mengatasi isu-isu yang memiliki arti strategis penting, di mana Israel dapat berpartisipasi di dalamnya. Negara-negara Arab tentu saja tidak akan menawarkan kepada Israel suatu keanggotaan dalam badan-badan regional yang telah ada (seperti Liga Arab). Tetapi hal itu tidak mengesampingkan kemungkinan membangun sebuah organisasi subregional untuk masalah keamanan dan kerja sama.

Masalah keamanan di kawasan Timur Tengah memang sangat kompleks dan bersifat multilateral. Masing-masing aktor dalam proses perdamaian harus selalu tanggap terhadap perubahan-perubahan dalam lingkup domestik dan eksternal. Dan tanggapan mereka dapat saja memicu negara tetangganya untuk melakukan *counter-move*. Kalau masalah kompleks keamanan dan ketidakstabilan potensial ini ingin diatasi secara efektif, maka perlu dibangun suatu kerangka multilateral dalam bentuk komunitas keamanan Arab-Israel. Fungsi komunitas semacam ini adalah memberikan Israel dan negara-negara Arab lainnya suatu kerangka komprehensif untuk mengatasi hubungan-hubungan politik, militer dan strategis antara mereka atas dasar prinsip-prinsip kooperatif.



# Konflik Yugoslavia: Suatu Dilema Masyarakat Internasional

*Edy Prasetyono*

## Pendahuluan

**P**ERANG di bekas negara Yugoslavia adalah sebuah tragedi. Sebelumnya sejak Perang Dunia II masyarakat Eropa tidak pernah menyaksikan kebrutalan dan penyiksaan di benua mereka. Ratusan ribu manusia terbunuh dan jutaan lagi meninggalkan rumah. Lebih buruk lagi, belum ada tanda-tanda jelas mengenai penyelesaian secara komprehensif atas konflik tersebut.<sup>1</sup> Banyak yang skeptis apakah Serbia, Kroasia, kaum Muslim, dan orang-orang Yugoslavia yang lain akan melupakan sikap saling seteru mereka di masa yang akan datang.

Ironis bahwa masyarakat internasional tampaknya tidak mampu menyelesaikan konflik tersebut. Beberapa upaya diplomatik memang telah dilakukan oleh Masyarakat Eropa dan PBB melalui misi-misi perdamaian Carrington, Owen, Vance, dan Stoltenberg untuk mengakhiri konflik. Namun,

selain mereka tidak dapat berbuat banyak, juga terdapat perbedaan-perbedaan perspektif di antara mereka sendiri. Dan bahkan mereka benar-benar tidak tahu bagaimana menyelesaikan konflik di bekas Yugoslavia itu. Juga ada kesan bahwa mereka hanya dapat menerima apa yang telah dilakukan oleh Serbia -- pembersihan etnis -- sebagai *fait accompli*. Dalam situasi demikian, mereka justru mengusulkan jalan pemecahan konflik dengan membagi negara Bosnia sesuai dengan garis etnis.

Tulisan ini menjelaskan mengapa, tidak seperti Perang Teluk 1991, masyarakat internasional pimpinan negara-negara Barat tidak mampu berbuat banyak mengatasi tragedi di Bosnia-Herzegovina dan di bekas Yugoslavia. Dalam menjawab pertanyaan di atas, pertama perlu dianalisis sifat konflik tersebut dengan melihat konteks sejarahnya dan bagaimana faktor-faktor agama maupun etnis ditempatkan dalam sejarah Yugoslavia. Bagian berikutnya, membahas faktor-faktor kepentingan strategis dan politis yang menyebabkan negara-negara Barat sulit

---

<sup>1</sup>*Economist*, 29 Januari 1994: 43.



mencari jalan pemecahan politik atas konflik tersebut. Sedangkan bagian akhir tulisan ini menyoroti usul Indonesia yang disampaikan oleh Presiden Soeharto saat berkunjung ke Bosnia-Herzegovina dan Kroasia beberapa waktu yang lalu.

## Sejarah dan Sifat Konflik

Negara Yugoslavia berdiri pada tahun 1918, dibentuk oleh Serbia, Montenegro, Macedonia, Kroasia, Slovenia, dan Bosnia-Herzegovina pada saat Perang Dunia I. Serbia dan Montenegro sebenarnya sudah menjadi negara merdeka sejak tahun 1878, setelah melalui perjuangan panjang melawan kekuasaan Kerajaan Ottoman (Turki). Macedonia telah menjadi taklukan Serbia sejak Perang Balkan I tahun 1912-1913. Sedangkan negara-negara bagian yang lain sebelumnya berada di bawah kekuasaan Kerajaan Austro-Hungaria. Kroasia adalah bagian Kerajaan Hungaria sejak tahun 1102, sementara itu Slovenia adalah bagian Kerajaan Austria. Bosnia, setelah ditaklukkan oleh Kerajaan Ottoman pada abad ke-15, diduduki oleh Austria pada tahun 1878, dan kemudian digabungkan dengan Kerajaan Austro-Hungaria pada tahun 1908. Baru pada tahun 1918 menjelang berakhirnya Perang Dunia I, pasukan Serbia bekerjasama dengan tentara sekutu, berhasil membebaskan Serbia, Montenegro dan seluruh kawasan Yugoslavia untuk kemudian mendirikan sebuah negara Yugoslavia.

Sejak berdiri pada tahun 1918 itu politik Yugoslavia selalu diwarnai oleh konflik antara negara-negara bagian, terutama antara Serbia dan Kroasia, yang pada dasarnya memfokus pada upaya untuk membagi kekuasaan antara pemerintah pusat yang dido-

minasi oleh Serbia dengan negara-negara bagian Yugoslavia yang lain: Slovenia, Montenegro, Macedonia, and Bosnia-Herzegovina. Bagi orang-orang Serbia sendiri, pembentukan Yugoslavia berarti penyatuan semua orang Serbia dalam satu negara.<sup>2</sup> Dan sejak pembebasan dari Kerajaan Ottoman, Serbia selalu berusaha menyatukan semua bangsa Yugoslavia, sambil mengklaim beberapa tempat sentral sebagai kelompok etnis terbesar dalam negara Yugoslavia.<sup>3</sup>

Namun demikian perlu dicatat di sini, bahwa meskipun terjadi konflik kekuasaan antara negara-negara bagian, mereka tidak pernah terlibat dalam konflik militer secara brutal. Bahkan pada tahun 1939 Serbia dan Kroasia mencapai kesepakatan yang memberikan otonomi lebih besar kepada Kroasia di dalam Yugoslavia. Serbia dan Kroasia malahan pernah bekerjasama secara politik dan militer melawan Kerajaan Austro-Hungaria. Lagipula secara etnis, mereka adalah bangsa yang sama, bangsa Slavia. Secara fisik tidak dapat dibedakan, berbicara dalam bahasa yang sama, Serbo-Croat. Yang membuat mereka berbeda adalah peristiwa-peristiwa sejarah besar pada Abad Pertengahan yang menempatkan mereka dalam kelompok-kelompok berbeda: Serbia di bawah kekuasaan Bizantium (Orthodoks), Kroasia (Katholik Roma), dan Bosnia (Islam).<sup>4</sup> Jadi sampai dengan tahun 1939 tidak pernah terjadi konflik etnis secara brutal dengan menggunakan kekerasan militer.

---

<sup>2</sup>John Zametica, "The Yugoslav Conflict," *Adelphi Paper*, no. 270 (Summer 1992): 6-7.

<sup>3</sup>William Pfaff, "Invitation to War," *Foreign Affairs* 72/3 (Summer 1993): 103.

<sup>4</sup>Kenneth C. Danforth, "Yugoslavia," *Europe* (March 1992): 27.



Keadaan seperti itu berubah secara drastis pada saat terjadi Perang Dunia II. Jerman mendirikan pemerintah boneka Kroasia (meliputi Bosnia-Herzegovina) di bawah pimpinan Pavelic. Selama Perang Dunia II, yaitu pada tahun 1941, sekitar 340.000 Serbia dibunuh oleh Kroasia. Serbia bahkan menyatakan bahwa mereka kehilangan sekitar 700.000 jiwa.<sup>5</sup> Setelah perang selesai sebagai pembalasan sekitar 100.000 orang Kroasia terbunuh di tangan Serbia.<sup>6</sup>

Warisan Perang Dunia II yang pahit itu menyebabkan Yugoslavia berada pada titik terendah proses *nation-building* sejak berdiri tahun 1918. Di sini Tito mengambil langkah-langkah penting untuk menyatukan Yugoslavia. Pertama, mendirikan Yugoslavia sebagai negara federasi yang terdiri dari enam republik: Serbia, Kroasia, Slovenia, Macedonia, Montenegro, dan Bosnia-Herzegovina, dan dua daerah otonomi -- Kosovo dan Vojvodina -- di dalam Serbia. Masing-masing mempunyai perwakilan dalam dewan kepresidenan yang bersifat kolektif. Langkah ini dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan kekuatan di antara republik-republik. Kedua, menciptakan sistem politik satu partai dan sistem ekonomi yang sentralistis. Semua gerakan nasionalis-republik ditumpas.<sup>7</sup> Ketiga, membentuk kekuat-

an militer nasional dalam sistem pertahanan keamanan milisia.<sup>8</sup>

Semua upaya politik di atas ternyata tidak mampu menghilangkan nasionalisme etnis. Upaya menghilangkan dominasi etnis melalui sistem diktator satu partai hanya menimbulkan gelombang protes. Slovenia dan Kroasia, dua republik paling kaya dan maju di dalam Yugoslavia, merasa dieksploitasi oleh pemerintah pusat. Mereka menuntut desentralisasi di bidang ekonomi maupun politik dan berhasil, kemudian lahir Konstitusi 1974 yang menandai transfer kekuasaan dari pemerintahan pusat ke republik-republik. Kekuasaan pemerintahan pusat hanya terbatas pada masalah luar negeri, pertahanan, dan beberapa bidang ekonomi.

Perubahan-perubahan politik di atas tentu dilihat oleh Slovenia dan Kroasia sebagai kemenangan politik, terutama bagi Kroasia yang pernah ditumpas oleh Tito karena adanya gelombang nasionalisme di republik ini pada tahun 1971. Sementara itu bagi Serbia, Konstitusi 1974 merupakan kekalahan telak. Dan memang sejak lahirnya Konstitusi 1974 tersebut gelombang nasionalisme di republik-republik Yugoslavia terus-menerus bangkit, menuntut otonomi republik yang lebih besar.

Oleh karena itu dapat dikatakan di sini, bahwa sebelum Tito meninggal pada tahun 1980 telah muncul kondisi-kondisi yang dapat mengarah pada krisis politik di Yugoslavia. Meninggalnya Tito dan menurunnya legitimasi kekuasaan pemerintah pusat, terutama partai komunis dan tentara nasional Yugoslavia, membuat masing-masing republik merasa tidak aman karena terancam oleh republik yang lain. Perasaan dan per-

---

<sup>5</sup>Andrew Bell-Fialkoff, "A Brief History of Ethnic Cleansing," *Foreign Affairs* 72/3 (Summer 1993): 116-117.

<sup>6</sup>Ibid.

<sup>7</sup>Pedro Ramet, *Yugoslavia in the 1980s* (London: Westview Press, 1985): 134; Aleksa Djilas, *The Contested Country: Yugoslavia Unity and Communist Revolution, 1919-1953* (Massachusetts: Harvard University Press, 1991): 183; dan Cvijeto Job, "Yugoslavia's Ethnic Furies," *Foreign Affairs*, no. 92 (Fall 1992): 56-57.

---

<sup>8</sup>Ibid.: 60.



sepsi semacam ini menjelaskan mengapa Serbia menumpas gerakan nasionalis di Kosovo pada tahun 1981. Sementara itu, republik-republik yang lain khawatir bahwa periode pasca Tito akan menjadi periode dominasi dan kekuasaan Serbia di dalam politik Yugoslavia. Jadi, pada periode pasca Tito keseimbangan kekuatan berada dalam titik yang sangat kritis.

## Pemicu Konflik

Dalam keadaan kritis seperti itu, yang menjadi masalah adalah siapa memulai konflik, di mana setiap aksi pertama tentu akan mendapat reaksi keras dari pihak lain. Ini karena masing-masing republik telah berada dalam tekanan kuatnya unsur-unsur primordial. Tidak seperti pada masa-masa sebelumnya, isu-isu primordial kemudian menjadi isu yang sangat sensitif di mana masing-masing pihak menggunakan dan memanipulasi isu tersebut untuk kepentingan mereka masing-masing. Hal inilah yang pertama-tama dilakukan oleh Serbia ketika menyerang dan mengambil alih dua daerah otonomi di dalam Republik Serbia, yaitu Kosovo dan Vojvodina, pada tahun 1990 dengan membangkitkan kembali kenangan pahit mereka selama Perang Dunia II. Pemerintahan Kosovo dan Vojvodina digantikan dengan mereka yang pro-Serbia, sehingga merusak keseimbangan kekuatan dalam politik Yugoslavia, terutama dalam lembaga kepresidenan kolektif. Kesatuan Yugoslavia pun menjadi hancur.

Aksi Serbia di Kosovo dan Vojvodina mendapat reaksi keras dari Slovenia dan Kroasia. Khawatir akan dominasi Serbia, dua republik ini pada tahun 1990 menyatakan bahwa hukum mereka mempunyai ke-

kuatan lebih tinggi dibanding hukum pemerintahan federal. Mereka juga menuntut pembentukan pemerintahan federasi yang sangat longgar di mana pemerintah pusat hanya berwenang dalam masalah luar negeri dan pertahanan. Semua ini ditolak oleh Serbia. Setelah gagal mencapai kesepakatan politik, Slovenia dan Kroasia menyatakan kemerdekaan mereka pada tanggal 25 Juni 1991. Perang antara Serbia dan Kroasia maupun Slovenia tak terelakkan lagi. Hal yang sama juga terjadi di Bosnia-Herzegovina setelah pernyataan kemerdekaan Bosnia pada bulan Februari 1992, bahkan keadaannya lebih rumit, karena komposisi etnis yang hampir seimbang, 43,7% Muslim, 31,4% Serbia, 17,3% Kroasia, dan 6% etnis lain. Mereka berperang secara brutal, karena menggunakan alasan-alasan sejarah, agama, etnis untuk saling membunuh sesama mereka, yang notabene adalah bangsa Slavia. Lebih buruk lagi, alasan primordial itu digunakan untuk menolak hidup bersama yang menegaskan bahwa kenyataan-kenyataan sejarah dan unsur-unsur primordial membuat mereka tidak mungkin hidup bersama dalam satu negara bangsa, meskipun kenyataannya faktor-faktor itu pernah mengikat mereka dalam satu Yugoslavia dari tahun 1918 sampai dengan 1991.

Jadi dapat dikatakan bahwa dari sudut sejarah, etnis, dan agama, perang di bekas Yugoslavia mengungkapkan fenomena yang kontradiktif. Pada satu sisi, pembentukan Yugoslavia pada tahun 1918 menunjukkan bahwa Serbia, Kroasia, dan Bosnia dapat hidup dalam satu negara. Ini berarti bahwa etnis dan agama sebenarnya bukanlah halangan untuk mendirikan satu negara. Penolakan mereka terhadap etnis dan agama lain hanyalah fenomena baru, yang sebenarnya mengungkap kegagalan mereka untuk mene-



mukan bentuk-bentuk kompromi politik atas masalah yang mereka hadapi sepeninggal Tito. Ini adalah kegagalan yang diperkuat atas dasar alasan-alasan etnis dan agama. Perlu ditekankan di sini bahwa negara, sebagai institusi politik, merupakan ciptaan artifisial dan temuan modern. Tidak ada negara Eropa yang secara etnis tunggal.<sup>9</sup> Semua terdiri dari bangsa campuran, sebagai akibat gelombang migrasi beberapa abad yang lalu yang menempatkan mereka di negara-negara di mana saat ini mereka kini menjadi warganegara. Tetapi di pihak lain, etnis dan agama dapat menjadi masalah yang sangat berbahaya jika dalam negara yang majemuk kedua unsur itu digunakan untuk melegitimasi tindakan-tindakan tertentu, terutama sebagai dasar keberadaan suatu negara. Dalam kasus Yugoslavia masalahnya lebih rumit. Sentimen-sentimen primordial tidak hanya digunakan sebagai alasan untuk menentukan nasib sendiri (*self-determination*), tetapi juga digunakan sebagai dasar penolakan untuk menjadi minoritas dalam sebuah negara yang dipersepsikan akan membahayakan eksistensi mereka sebagai suatu kelompok.

Oleh karena itu perang di bekas Yugoslavia sangat kompleks, tidak hanya mencerminkan kegagalan mekanisme *power-sharing*, tetapi juga adalah perang yang mengeksploitasi sentimen agama dan etnis. Perbedaan-perbedaan identitas sebagai Serbia, Kroasia, dan Muslim Bosnia memang tidak hanya menyebabkan konflik, apalagi konflik tidak harus berarti kekerasan. Namun, sejarah telah menunjukkan bahwa konflik yang dirasionalkan oleh sentimen primordial selalu berkepanjangan, rumit,

dan penuh dengan tindak kekerasan.<sup>10</sup> Konflik itu sendiri menjadi lebih tajam karena identitas agama dan etnis, yang tidak seperti afiliasi politik atau ideologi, tidak mudah berubah atau dihapus. Jalan pemecahan pun menjadi rumit, karena menyangkut perasaan identitas baik pada tingkat individu maupun kelompok. Di sini dapat diambil kesimpulan bahwa interaksi politik dan ekonomi yang penuh dengan muatan primordial menjadi sangat rapuh terhadap ketidakstabilan dan konflik.

Dilihat dari perspektif di atas perang di Yugoslavia pada dasarnya adalah perang saudara, melibatkan orang-orang dari ras yang sama, yaitu Slavia, yang interaksinya diwarnai oleh sikap-sikap sensitif satu sama lain karena penafsiran-penafsiran sejarah yang fatalistik dan subyektif.

### Kesulitan Negara-negara Barat

Ketidakmampuan masyarakat internasional pimpinan Barat dalam mencari penyelesaian konflik di Yugoslavia, pada dasarnya bersumber dari kompleksitas konflik itu sendiri. Mengenai hal ini paling tidak ada tiga argumen. *Pertama*, hampir semua institusi Barat yang membahas masalah keamanan misalnya NATO, WEU, dan CSCE dirancang untuk menangani masalah keamanan secara konvensional, yang bersifat militer dari pihak luar yang dilakukan oleh suatu negara terhadap negara lain. Sementara itu, apa yang terjadi di Yugoslavia berada di luar konsepsi Barat tentang keamanan. Semua lembaga-lembaga Barat itu memang tidak pernah disiapkan untuk mencari jalan keluar

<sup>9</sup>Pfaff, "Invitation to War": 100.

<sup>10</sup>Samuel Huntington, "The Clash of Civilization," *Foreign Affairs* 72/3 (Summer 1993): 125.



atas suatu perang saudara seperti yang terjadi di Yugoslavia.<sup>11</sup> Jadi secara konseptual, asumsi Barat tentang keamanan dan ancaman tidak berlaku untuk perang di Yugoslavia, sehingga tidak pernah ada kesepakatan, terutama di dalam NATO, apakah perang tersebut perlu diselesaikan secara militer seperti yang mereka lakukan dalam kasus Perang Teluk tahun 1991. Lagipula, setiap keputusan operasi militer NATO harus diambil secara konsensus bulat. Dengan adanya anggota Turki dan Yunani yang masing-masing mempunyai ikatan historis dan sosiologis dengan pihak-pihak tertentu di bekas Yugoslavia, konsensus bulat mengenai tindakan militer akan sulit sekali dicapai oleh NATO.

Selain itu, kesulitan Barat dalam menangani kasus Yugoslavia juga berkaitan dengan pertanyaan, apakah dan kondisi seperti apa intervensi militer secara politik dan moral dapat diterima dan absah. Tak pelak lagi, masalah ini menjadi perdebatan serius di Barat, terlebih saat ini perubahan internasional mengarah pada semakin kuatnya masalah-masalah perjuangan demokrasi dan hak asasi manusia. Jadi Barat dan institusi-institusi keamanan mereka pun kini berada dalam persimpangan jalan dalam mengambil sikap terhadap hubungan antara penggunaan kekuatan militer dan nilai-nilai demokrasi, termasuk di dalamnya masalah-masalah kemanusiaan.<sup>12</sup>

*Kedua*, ketidakmampuan Barat memecahkan masalah Yugoslavia mungkin juga karena mereka memang benar-benar tidak tahu bagaimana harus bertindak. Masalah-

nya bukanlah apakah mereka memahami atau tidak bahwa konflik itu adalah perang saudara, melainkan bahwa mereka tidak punya alternatif pemecahan, dalam arti bahwa inisiatif dan tindakan mereka tergantung dari perkembangan konflik itu sendiri. Ini dapat dilihat dari reaksi-reaksi awal mereka yang penuh dengan situasi dilematis, yaitu bagaimana mengakhiri konflik dengan menjunjung tinggi nilai-nilai hak penentuan nasib sendiri tanpa harus mendorong lahirnya gerakan separatisme dan melanggar kedaulatan nasional Yugoslavia.<sup>13</sup> Maka tidak mengherankan kalau Barat dan PBB pada tahun 1991 selalu menekankan pentingnya keutuhan Yugoslavia.<sup>14</sup>

Celakanya, akibat sikap Barat yang demikian, Serbia merasa di atas angin karena Serbia menganggap mempunyai legitimasi dan kedaulatan atas Yugoslavia. Sebaliknya kalau Barat dan PBB tidak menekankan pentingnya kesatuan dan kedaulatan Yugoslavia, mereka bisa dituduh mendukung gerakan separatisme bukan hanya di Yugoslavia, melainkan juga di tempat-tempat lain pada masa yang akan datang.<sup>15</sup> Karena keadaan yang sulit ini, mereka pun kemudian mengambil sikap *wait and see* sampai perkembangan menjadi jelas, bahwa Republik Federasi Yugoslavia sudah tidak berfungsi lagi dan bahwa Yugoslavia sendiri sejak tanggal 8 Oktober 1991 telah mulai pecah.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup>Zametica, "The Yugoslav Conflict": 60. Lihat juga Stephen John Stedman, "The New Interventionists", *Foreign Affairs* 72/1 (1992-1993): 13.

<sup>14</sup>Marc Weller, "The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia," *American Journal of International Law* 86, no. 3 (Juli 1992): 575-576.

<sup>15</sup>Zametica, "The Yugoslav Conflict": 60.

<sup>16</sup>*Ibid.*: 582-583.

---

<sup>11</sup>Charles William Maynes, "A Workable Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, no. 93 (Winter 1993-1994): 8.

<sup>12</sup>*Economist*, 26 Februari 1994: 27.



Kesulitan Barat tidak berhenti di sini. Ketika perang menjadi semakin brutal, mereka kemudian memutuskan untuk mengakui kemerdekaan Slovenia, Kroasia, dan Bosnia-Herzegovina, setelah melalui perdebatan panjang antara Jerman dan negara-negara Barat yang lain.<sup>17</sup> Tidak banyak diketahui mengapa Jerman bersikeras untuk cepat-cepat mengakui kedaulatan ketiga republik itu. Tetapi Jerman memang mempunyai ikatan-ikatan sejarah yang kuat dengan mereka, terutama saat Perang Dunia II. Selain itu, sampai saat ini pun pengaruh budaya Jerman di Kroasia masih sangat terasa. Banyak nama jalan menggunakan bahasa Jerman. Pengaruh budaya Jerman juga dapat dilihat di Slovenia. Hal ini wajar, mengingat republik ini sebelum bergabung dengan Yugoslavia merupakan propinsi Austria.

Negara-negara Barat yang lain tidak dapat berbuat banyak menghadapi tekanan Jerman untuk mengakui Slovenia, Kroasia, dan Bosnia. Apalagi, saat itu negara-negara Eropa Barat yang lain sangat berkepentingan dengan Jerman agar bersedia menyetujui Perjanjian Maastricht tahun 1992. Jerman pun tahu akan hal ini. Kalau misalnya negara-negara Barat lain membiarkan Jerman melakukan langkah sepihak mengakui ketiga republik itu, mereka khawatir akan menguatnya pengaruh Jerman di Eropa Tengah dan sebagian Eropa Timur. Di sinilah tampaknya ada tarik-menarik antara Jerman dan negara-negara Barat lain mengenai masalah Yugoslavia dan Perjanjian Maastricht 1992.

Pengakuan ini dimaksudkan untuk memperoleh landasan hukum bagi perlindungan hukum internasional terhadap republik-republik tersebut dan bagi pengiriman pasukan penjaga perdamaian internasional di

bawah bendera PBB. Tanpa pengakuan terhadap ketiga republik itu, PBB tidak akan dapat mengirim pasukan perdamaian, sebab Serbia yang merasa masih memegang kedaulatan atas Yugoslavia akan menentang langkah tersebut. Tetapi, langkah itu dengan sendirinya memberikan pengakuan kedaulatan kepada Kroasia dan Bosnia atas kantong-kantong etnis Serbia di dua republik ini. Dalam situasi di mana sentimen primordial menjadi begitu sensitif, pengakuan internasional atas Kroasia, Slovenia, dan Bosnia menyebabkan situasi menjadi lebih buruk. Serbia meningkatkan tindak kekerasannya, dengan menggunakan kekuatan militer nasional dan memasok senjata kepada orang Serbia di Kroasia dan Bosnia. Situasi di Bosnia sendiri menjadi jauh lebih kompleks daripada apa yang terjadi di Kroasia. Komposisi etnis Bosnia -- 43,7% Muslims, 31,4% Serbia, 17,3% Kroasia, dan 6% etnis lain -- membuat republik terperangkap dalam perang etnis dan teritorial yang sangat rumit. Bosnia terlibat dalam sebuah perang campuran antara perang untuk memisahkan diri dan perang internal yang melibatkan orang-orang Serbia, Kroasia, dan Bosnia Muslim.

Sebagai jalan alternatif, pada bulan Januari 1993 misi perdamaian Owen-Vance mengusulkan untuk memecah Bosnia menjadi sepuluh propinsi etnis. Pemerintah Bosnia, meskipun dengan berat hati, menerima rencana ini, karena ini berarti keutuhan dan kedaulatan Bosnia tidak dipermasalahkan. Sebaliknya, usul ini dengan tegas ditolak oleh etnis Serbia karena dipandang akan menempatkan mereka dalam wilayah-wilayah terisolasi dan terpotong dari Serbia pusat di Beograd.<sup>18</sup> Rencana ini akhirnya ga-

<sup>17</sup>Ibid.: 586-587.

<sup>18</sup>*Keessing's Record of World Events*, Maret 1993: 39425.



gal. Untuk melindungi penduduk sipil, kemudian PBB melalui Resolusi No. 824/1993 membentuk daerah-daerah aman -- *safe areas* -- Sarajevo, Gorazde, Bihac, Tuzla, Srebrenica, dan Zepa.<sup>19</sup> Namun, tampaknya daerah aman ini tidak lebih merupakan kantong-kantong bagi warga Bosnia, terutama Bosnia Muslim, yang hidupnya sangat tergantung pada bantuan kemanusiaan PBB dan sangat rapuh terhadap kekerasan yang dilakukan oleh Serbia dan Kroasia. Upaya PBB dan Eropa ini justru meningkatkan Serbia dan Kroasia untuk bersaing berebut wilayah Bosnia.

Kesulitan Barat juga dapat dilihat dari usul pemecahan Bosnia atas dasar garis etnis, sebagaimana disepakati oleh misi perdamaian Owen-Stoltenberg dan pihak-pihak yang bertikai pada bulan Juni 1993.<sup>20</sup> Sejak itu agenda perundingan didominasi oleh masalah pembagian wilayah antara Bosnia, Kroasia, dan Serbia, masalah akses ke Laut Tengah, dan masalah status Sarajevo. Khusus mengenai pembagian wilayah Bosnia, kini telah disepakati formula 51-49 antara Bosnia (Federasi Bosnia-Kroasia) dan Serbia.

Terlepas dari hasil-hasil perundingan mengenai ketiga masalah di atas, perlu digarisbawahi bahwa usul pembagian Bosnia ke dalam tiga republik etnis tersebut membingungkan dan ironis. Membingungkan, karena orang akan dengan mudah bertanya mengapa Barat mengakui Bosnia, sementara pada saat yang sama akan membagi republik ini menjadi tiga republik etnis dalam apa

yang mereka sebut sebagai Republik Federasi Bosnia-Herzegovina?<sup>21</sup> Lagipula, seandainya Serbia, Kroasia, dan Muslim setuju dengan rencana itu, bagaimana pembagian wilayah atas dasar etnis itu dapat menghilangkan rasa permusuhan di antara mereka.<sup>22</sup> Apalagi sejak awal rencana pembagian itu dinilai tidak adil, masing-masing pihak merasa wilayahnya dicaplok oleh pihak lain. Jadi ironi dari usul pembagian wilayah atas dasar etnis adalah bahwa sementara negara-negara Barat menyadari faktor etnis dan primordial lain digunakan oleh pihak-pihak yang bertikai untuk melegitimasi tindakan mereka, rencana itu justru dirancang untuk membagi Bosnia atas dasar etnis.

*Ketiga*, kesulitan Barat memecahkan konflik di Yugoslavia barangkali karena Barat memang mempunyai tradisi memecah. Tentu ini dengan asumsi bahwa semua upaya pemecahan politis telah menemui jalan buntu. Perlu ditekankan di sini bahwa Bosnia bukanlah satu-satunya negara di mana rencana-rencana pemecahan negara pernah diupayakan oleh Barat. Hal serupa juga pernah terjadi di Timur Tengah dan Asia Selatan yang kemudian diikuti oleh gelombang perpindahan penduduk.

Namun terlepas dari persepsi negatif atau positif terhadap ketidakmampuan Barat dalam memecahkan masalah Yugoslavia, harus diakui bahwa perang saudara yang melibatkan isu-isu primordialisme memang selalu kompleks, berkepanjangan, dan disertai tindak kekerasan secara brutal. Tidak ada jalan yang mudah apakah itu terjadi di Yugoslavia atau di tempat-tempat lain.

<sup>19</sup>*Keesing's Record of World Events*, Mei 1993: 39469.

<sup>20</sup>*Keesing's Record of World Events*, Juli 1993: 39563.

<sup>21</sup>*Ibid.*

<sup>22</sup>Pfaff, "Invitation to War": 106.



## Kepentingan Negara-negara Barat

Banyak orang berpendapat bahwa negara-negara Barat tidak mempunyai kepentingan ekonomi dan strategis yang vital dalam konflik Yugoslavia. Karena itu, mereka tidak pernah secara serius mempertimbangkan penggunaan kekuatan militer, seperti yang mereka lakukan dalam Perang Teluk 1991 melawan Irak. Barat dituduh mementingkan diri sendiri, berusaha mencegah adanya korban di pihak mereka, sementara mereka menyaksikan berlanjutnya pertumpahan darah di Yugoslavia. Apalagi, Barat sendiri sering menyatakan bahwa intervensi militer hanya akan meningkatkan konflik yang akan mengancam keselamatan pasukan perdamaian PBB di Bosnia.<sup>23</sup> Lebih keras lagi ada suara yang menuduh bahwa negara-negara Barat memang tidak pernah menginginkan berdirinya sebuah negara Islam di Eropa. Tetapi kesan seperti itu tidak mampu menjelaskan mengapa negara-negara Barat, melalui PBB, telah meloloskan puluhan resolusi dan mensponsori upaya-upaya diplomasi. Apakah kehadiran puluhan ribu pasukan PBB tidak menunjukkan bahwa kasus Bosnia merupakan kepentingan masyarakat internasional, terutama negara-negara Eropa?

Ada dua hal penting yang harus diperhatikan untuk memahami mengapa Barat harus sangat hati-hati dalam mencari jalan keluar konflik di bekas Yugoslavia itu. *Pertama*, perang di Yugoslavia merupakan isu sangat sensitif bagi Rusia. Rusia adalah sekutu tradisional Serbia baik secara etnis maupun agama. Sejak runtuhnya komunisme, Barat mempunyai kepentingan untuk menyukseskan demokratisasi ekonomi dan

politik di Rusia di bawah pemerintahan Yeltsin. Maka itu perlu dicegah bangkitnya kekuatan ultra-nasionalis dan sisa-sisa komunisme, yang kini makin vokal dalam politik Rusia, menekan Yeltsin agar tidak didikte oleh Barat, apalagi dengan pengorbanan Serbia.<sup>24</sup>

Barangkali yang lebih penting adalah bahwa Rusia sendiri sedang berusaha untuk lebih aktif dan asertif dalam politik luar negerinya, dan tidak hanya bersedia tunduk kepada Barat. Seperti dikatakan oleh Yeltsin: "Rusia belum memperoleh kedudukan yang memadai di dunia. Hanya Rusia yang kuatlah dapat menjamin keamanan stabilitas di wilayah-wilayah bekas Uni Soviet. Dunia juga memerlukan Rusia yang kuat".<sup>25</sup> Tujuan kebijaksanaan luar negeri Rusia adalah mengembalikan harga diri dan kebanggaan Rusia setelah kehancuran Uni Soviet. Ada tiga pilar untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut yaitu: (1) mempertahankan pengaruh Rusia di dalam apa yang disebut sebagai *near abroad*, yaitu bekas Uni Soviet dan beberapa kawasan di Eropa Timur; (2) mencegah penggunaan kawasan-kawasan itu sebagai ancaman terhadap Rusia; dan (3) menjadikan kawasan ini sebagai jalan untuk bergerak dalam arena politik internasional.<sup>26</sup>

Pada titik ini ada hubungan yang jelas antara kepentingan Barat dan perang di Yugoslavia. Kasus di Yugoslavia melambangkan bagaimana Barat menerima peran Rusia dalam kawasan *near abroad*, sebagai kompensasi dari kehancuran Uni Soviet.<sup>27</sup> Lagi-

<sup>24</sup>Newsweek, 21 Februari 1994: 10.

<sup>25</sup>See Economist, 26 Februari 1994: 47.

<sup>26</sup>Ibid.

<sup>27</sup>Maynes, "A Workable Clinton Doctrine": 13-14.

<sup>23</sup>Economist, 12 Februari 1994: 41.



pula, Barat sendiri tidak mau terlibat dalam ketidakstabilan di kawasan *near abroad*-nya Rusia. Dengan menerima peran Rusia di dalam konflik Yugoslavia, negara-negara Barat pada dasarnya mengakomodasi tuntutan Rusia akan peran internasional yang lebih besar, untuk mencegah munculnya kekuatan-kekuatan anti-demokrasi di dalam politik Rusia dan mencegah munculnya kekuatan-kekuatan anti Barat di kawasan *near abroad*. Oleh karena itu dalam kasus Yugoslavia, Barat harus memperhitungkan kemauan Rusia dan melibatkannya dalam setiap proses perdamaian. Jadi, keuntungan Barat adalah bahwa konflik di bekas Yugoslavia memberikan kesempatan kepada Barat untuk menjajaki dan menstruktur bentuk-bentuk peran Rusia dalam masalah-masalah keamanan di masa yang akan datang. Meskipun ada konflik kepentingan antara Rusia dan Barat dalam konflik di bekas Yugoslavia, sebenarnya terjadi proses tawar-menawar antara kedua pihak yang memaksa Barat bertindak hati-hati dengan menempatkan konflik Yugoslavia dalam konteks masalah-masalah keamanan yang lebih luas.

*Kedua*, Barat menyadari bahwa konflik Yugoslavia dapat mempunyai implikasi dengan kemungkinan munculnya klaim wilayah oleh etnis tertentu di tempat-tempat lain, terutama di kawasan Balkan. Di sini, kepentingan Barat adalah agar apa yang terjadi di Yugoslavia tidak menyebar ke tempat-tempat lain di kawasan Balkan di mana orang-orang Slavia, Hungaria, dan etnis-etnis lain kini hidup di negara-negara yang berbeda dengan pola interaksi yang kompleks, sensitif, dan masih diwarnai oleh tuntutan teritorial yang saling tumpang tindih. Dengan sensitivitas demikian, setiap intervensi militer terhadap etnis tertentu akan dapat menimbulkan ketegangan etnis di kawasan Balkan. Barat pun kemudian bisa di-

tuduh sebagai pemicu konflik etnis di kawasan. Sebab orang-orang Serbia pun, baik yang berada di dalam dan di luar Yugoslavia, tidak akan tinggal diam jika intervensi militer terhadap mereka benar-benar dilakukan.

Kepekaan masalah etnis di kawasan Balkan ini juga menjelaskan mengapa negara-negara Barat pada dasarnya enggan mengakui kemerdekaan Slovenia dan Kroasia, dan sangat menyedihkan gugurnya rencana pembagian Bosnia menjadi sepuluh propinsi etnis yang kemudian digantikan oleh rencana pembagian Bosnia menjadi tiga republik etnis.<sup>28</sup> Sebab, bagaimanapun negara-negara Barat sangat berkepentingan untuk mempertahankan nilai-nilai politik mengenai negara sekuler, demokrasi, dan tidak didasarkan atas etnis tertentu di mana semua komunitas dapat hidup bersama dalam satu negara.<sup>29</sup> Oleh karena itu, berbeda dari tuduhan umum sementara ini, Barat sebenarnya tidak menghendaki perpecahan di Yugoslavia atau di Bosnia sebab hal ini akan memberi presiden sangat buruk kepada etnis-etnis dan komunitas lain di kawasan Eropa Tengah dan Eropa Timur. Jika klaim wilayah oleh etnis tertentu di kawasan ini muncul ke permukaan, maka seluruh batas nasional negara-negara di kawasan ini juga akan bisa menjadi masalah regional yang serius.

Kelihatannya negara-negara Barat dihadapkan pada dua pilihan yang tidak mudah: pembagian Bosnia atau intervensi militer. Ini adalah dilema Barat. Suatu dilema yang memunculkan tuduhan terhadap Barat sebagai pemecah kedaulatan dan kesatuan Bosnia dan Yugoslavia. Padahal, yang menjadi per-

<sup>28</sup>*Keesing's Record of World Events*, November 1993: 39743.

<sup>29</sup>*Ibid.*



soalan adalah kenyataan bahwa konflik atau perang saudara yang melibatkan isu-isu primordial selalu kompleks, berkepanjangan, dan tidak ada jalan pemecahan yang mudah.

## Usul Indonesia

Bagian ini sedikit menyoroti usul perdamaian Indonesia yang disampaikan oleh Presiden Soeharto ketika berkunjung ke Bosnia-Herzegovina dan Kroasia beberapa waktu yang lalu. Usul-usul perdamaian yang diajukan oleh Indonesia adalah sebagai berikut. *Pertama*, penyelesaian melalui perundingan secara langsung antara pihak-pihak yang bersangkutan yaitu Serbia, Kroasia, Bosnia, Slovenia, Macedonia, dan Montenegro. *Kedua*, masalah di bekas negara Yugoslavia harus dilihat secara menyeluruh dan integral. Di samping itu, Indonesia juga mengemukakan beberapa prinsip yang harus dihormati oleh semua pihak yang bertikai, yaitu menghormati kedaulatan masing-masing, tidak saling campur tangan, saling mengakui batas-batas wilayah bekas Yugoslavia yang ditetapkan secara internasional, dan melindungi atau menghormati minoritas di masing-masing negara. *Ketiga*, jika usul pertama dan kedua serta prinsip-prinsip di atas dapat diterima oleh semua pihak, upaya berikutnya adalah menyelenggarakan suatu konferensi internasional yang dihadiri oleh semua pihak yang bertikai, lima anggota tetap Dewan Keamanan PBB, dan jika perlu negara-negara tetangga Yugoslavia di kawasan Balkan. Selanjutnya, Indonesia juga mengemukakan perlunya pembentukan semacam konfederasi antara bekas negara Yugoslavia atau melakukan kerja sama seperti ASEAN.

Usul Indonesia di atas tampaknya diilhami oleh pengalamannya dalam memban-

tu menyelesaikan masalah Kamboja. Intinya adalah bahwa dalam suatu konflik yang rumit *proses* pemecahan masalah hendaknya lebih diutamakan daripada merundingkan *pokok-pokok bahasan* masalah yang sedang dihadapi. Sebab selama ini telah terbukti, bahwa agenda-agenda perundingan atau kesepakatan hasil perundingan selalu kandas di tengah jalan. Usul Indonesia untuk tidak terlebih dahulu memperdebatkan agenda perundingan mengandung beberapa segi positif. *Pertama*, Indonesia dapat berperan aktif dan dapat diterima oleh semua pihak karena terbebas dari tuduhan bersikap subyektif dan memihak golongan tertentu. Apalagi, selama ini agenda perundingan selalu segera ditanggapi oleh pihak-pihak yang bertikai dengan penuh kecurigaan karena dianggap menguntungkan pihak lain. Seperti dapat dilihat di bagian terdahulu, masalah ini dialami oleh Masyarakat Eropa, Amerika Serikat, maupun PBB.

*Kedua*, dengan menekankan pentingnya proses dialog langsung, Indonesia mencoba mengembalikan tanggung jawab kepada pihak-pihak yang bertikai bahwa nasib mereka berada di tangan mereka sendiri. Sehingga, pihak lain tidak dapat dijadikan kambing hitam atas apa yang kini terjadi di bekas Yugoslavia. Tampaknya Indonesia juga belajar dari negara-negara Barat yang kemudian justru dituding sebagai pihak yang ikut bertanggungjawab atas perpecahan di Yugoslavia dan Bosnia-Herzegovina.

Namun, usul Indonesia itu juga tidak lepas dari kesulitan, terutama yang menyangkut prinsip kehormatan atas semua bekas wilayah Yugoslavia dan batas-batas yang diakui secara internasional. Sekali lagi yang menjadi persoalan adalah masalah di Bosnia-Herzegovina, terutama karena batas-batas Bosnia tetap tidak menentu, meskipun



masyarakat internasional telah mengakui Bosnia sebagai negara berdaulat. Ini karena bentuk negara Bosnia yang terdiri dari Federasi Bosnia-Kroasia dan etnis Serbia masih dapat berubah. Ada dua faktor yang menyebabkan perubahan ini. Pertama adalah konsepsi Bosnia yang disampaikan oleh Presiden Alija Izetbegovic pada bulan September 1993 yang menyatakan bahwa dua tahun setelah pembentukan suatu Federasi Bosnia-Herzegovina, republik-republik etnis yang kini sedang dirundingkan harus melakukan referendum untuk menentukan apakah mereka akan tetap bergabung dengan federasi itu. Ini berarti Kroasia dan Serbia mempunyai hak untuk bergabung dengan Republik Kroasia di Zagreb dan Serbia di Beograd, atau mungkin mereka berdiri sendiri.

Faktor kedua adalah indikasi yang ditunjukkan oleh Kelompok Kontak (AS, Rusia, Inggris, Perancis, dan Jerman) pada bulan Desember 1994 mengenai kemungkinan pembentukan konfederasi antara Serbia Bosnia dengan dua republik Serbia dan Montenegro. Ini memang sesuai dengan keinginan Serbia Bosnia. Di sini terlihat masih ada beberapa kemungkinan tentang Serbia Bosnia, yaitu berdiri sendiri sebagai negara terpisah, bergabung di dalam Federasi Bosnia-Herzegovina, atau membentuk konfederasi dengan Serbia dan Montenegro. Perkembangan-perkembangan di atas menyebabkan prinsip-prinsip penghormatan batas-batas negara bekas wilayah Yugoslavia menjadi sulit dipenuhi, karena semua masih terbuka terhadap perubahan. Gambaran di atas juga menunjukkan bahwa usul Indonesia tentang konfederasi antara bekas negara Yugoslavia juga bukan sesuatu yang baru.

Indonesia jelas tidak dapat memaksa semua pihak yang bertikai untuk menerima

usul perdamaiannya. Namun, usul Indonesia tampaknya lebih baik dipusatkan pada masalah di Bosnia saja, daripada secara luas mencakup seluruh Yugoslavia. Setelah masalah di Bosnia selesai, baru dibicarakan kemungkinan pembentukan konfederasi Yugoslavia atau kerja sama model ASEAN seperti yang diusulkan tersebut. Sebab selama ini yang dianggap sebagai faktor penghambat proses perdamaian secara menyeluruh adalah konflik di Bosnia itu sendiri.

## Penutup

Dalam setiap konflik atau perang saudara yang melibatkan unsur-unsur primordial, pandangan-pandangan dan tuduhan-tuduhan subyektif seringkali muncul ke permukaan. Padahal, belum tentu konflik itu bersumber dari masalah-masalah primordial. Haruslah dibedakan antara unsur primordial sebagai sumber konflik dan unsur primordial sebagai justifikasi atas tindakan tertentu yang mengarah pada terjadinya konflik. Ini yang dialami oleh negara-negara Barat ketika mereka mencoba mencari jalan keluar atas konflik di bekas Yugoslavia. Negara-negara Barat dituduh memihak golongan tertentu.

Satu aspek yang sangat fundamental dari setiap perang saudara, seperti yang kini terjadi di bekas Yugoslavia, adalah bahwa ia selalu kompleks dan sangat sensitif. Karena itu tidak ada jalan pemecahan yang mudah. Setiap upaya pemecahan ditanggapi dengan rasa curiga. Ini adalah sifat dari isu-isu primordial yaitu bahwa sekali ia menggelinding ke dalam konflik politik, akan sangat sulit menghentikannya, dengan konsekuensi-konsekuensi yang harus dibayar mahal.



# Gerakan Non-Blok dan Afrika: Masalah Hutang dan Pembangunan\*

*M. Sadli*

## Mengusahakan Pengurangan Beban Hutang

**K**AITAN antara Gerakan Non-Blok di satu pihak dan Afrika di lain pihak adalah salah satu resolusi dari KTT Non-Blok di Jakarta tahun 1992, yang menugaskan kepada Ketua Non-Blok untuk mencari jalan keluar bagi masalah negara-negara berkembang yang menanggung beban hutang internasional yang semakin memuncak dan yang menghambat pembangunannya. Jalan keluar ini adalah, antara lain, mengusahakan pengurangan jumlah hutang internasional, memperbesar konsesionalitasnya (syarat-syaratnya dibuat lebih lunak), mengusahakan penjadwalan kembali, dan sebagainya.

---

\*Ditulis untuk Seminar bertema "GNB, Afrika dan Indonesia", untuk memperingati 40 tahun Konperensi Asia-Afrika di CSIS, Jakarta, tanggal 18 Mei 1995.

## Aneka Macam Sumber Bantuan/Kredit dan Negara Berkembang

Tetapi, masalah hutang negara-negara berkembang ini sangat kompleks dan tidak boleh dicari penyelesaiannya secara pukul rata. Negara-negara berkembang pun tidak boleh dipukul rata, karena Mali, Zaire dan Tanzania di satu pihak tidak bisa disamakan dengan India, Indonesia, Vietnam di lain pihak. Negara-negara seperti Singapura, Taiwan dan Korea Selatan juga (masih) dipandang negara berkembang akan tetapi negara-negara ini kelak diharapkan bisa menjadi negara penyumbang bantuan.

Hutang internasional pun tidak satu macam. Ada kredit dari Bank Dunia yang serba komersial tetapi ada bantuan lunak dari dana IDA-nya (dan ADF dari Bank Pembangunan Asia). Ada bantuan kredit jangka pendek IMF yang syaratnya mendekati *market rates*, tetapi IMF juga punya dana bersyarat lunak seperti dari ESAF (*Extended Structural Adjustment Facility*).



Negara-negara berkembang yang sudah cukup kuat dan layak kredit (*credit worthy*) bisa mendapat kredit dari pasar uang internasional (artinya sumber-sumber swasta), dan Indonesia adalah salah satu negara demikian. Di lain pihak banyak negara Afrika Sub-Sahara belum "layak kredit" dan sebenarnya harus dilayani dari sumber-sumber yang lunak saja seperti IDA dan ESAF. Di dasawarsa tujuh puluhan prinsip ini sering tidak diikuti.

Pemerintah negara industri sering juga mempunyai fasilitas Bank Exim (misalnya, Amerika Serikat, Jepang, dan beberapa negara Eropa) dan bank-bank demikian bisa memberi kredit kepada negara berkembang yang kelayakan kreditnya belum cukup baik untuk turun di pasar uang internasional. Kredit Bank Exim biasanya dijamin pemerintah negara pemberinya dan pula oleh pemerintah negara penerimanya. Dulu, di permulaan tahun limapuluhan, Indonesia juga menerima kredit Bank Exim demikian dari Amerika Serikat. Kredit Bank Exim adalah untuk proyek, berjangka menengah tetapi bunganya tidak terlalu lunak.

### Minta Penjadwalan atau Pengampunan Hutang

Bagi suatu negara berkembang, untuk minta penjadwalan kembali ataupun pengurangan jumlah hutang internasional merupakan suatu keputusan dalam keadaan gawat dan mengandung banyak resiko. Indonesia, misalnya, dengan beban hutang internasional yang hampir US\$100 milyar, dan *debt-service-ratio* sekitar 30% (ukuran yang sangat berat), tidak mau dan "tidak berani" minta pengampunan atau penjadwalan kembali, karena bisa membuat *credit rating*-nya

jatuh. Norma ini bagi Indonesia baru saja membaik, dari Triple-B-minus sekarang menjadi Triple-B (saja), dan *rating* ini sangat membantu perusahaan-perusahaan (dan juga pemerintah) kalau turun ke pasar kredit internasional. Sebagai diketahui, pemerintah pun setiap tahun mengusahakan *stand-by credits* dengan konsorsium bank-bank swasta, untuk keperluan darurat, kalau-kalau neraca pembayarannya menjadi terancam atau goncang oleh sesuatu kejadian. Untuk menjaga kepercayaan keuangan internasional maka jumlah cadangan devisa nasional senantiasa harus cukup besar (misalnya melebihi keperluan impor tiga bulan). Pada krisis Meksiko, belum lama berselang ini, norma ini dilanggar. Besar cadangan devisa Meksiko turun cepat dan ini membuat panik para investor berupa *fund managers* di luar negeri.

Di antara negara donor ada satu negara, yakni Jepang, yang berpandangan bahwa negara (berkembang) yang ngemplang hutang Yen-nya, tidak selayaknya dan tidak boleh diberi pinjaman baru lagi. Jadi, kalau minta penjadwalan, apalagi pengampunan hutang dari Jepang maka negara berkembang yang bersangkutan harus betul-betul putus harapan dan angkat tangan. Kepada negara Afrika Sub-Sahara pun Jepang sangat keberatan untuk memberi pengampunan hutang. Jepang masih ingin memberi bantuan keuangan kepada Afrika, sesuai dengan tanggung jawab internasionalnya, tetapi justru oleh karena itu maka negara-negara Afrika itu tidak perlu menunggak.

Sikap negara donor seperti Jepang sebenarnya merupakan ekstrem. Negara-negara Barat (Amerika Utara dan Eropa) sudah agak lama bersedia untuk memberikan pengurangan atau pengampunan (sebagian) hutangnya, lewat Paris Club. Tahun lalu,



KTT G-7 di Napoli membuahkan resolusi untuk memberikan kesempatan pengurangan hutang (bilateral) sampai 67% lewat Paris Club, dan ini sebetulnya mengikat pemerintah Jepang.

Pada prakteknya, negara-negara miskin di Afrika Sub-Sahara tidak mudah mendapat keringanan lewat Paris Club, karena harus memenuhi beberapa persyaratan, antara lain harus ada "kartu kesehatan" dari IMF, artinya harus mengikuti *structural adjustment program* (semacam rencana stabilisasi di Indonesia tahun-tahun 1967-1970) yang disponsori dan diawasi IMF. Lagipula, hutang yang bisa mendapat fasilitas pengurangan adalah yang sebelum *pre-cut-off-date*. Ini adalah tanggal dari sesuatu *re-scheduling* di Paris Club (yang sering sudah lewat) dan semua hutang sesudah tanggal itu tidak bisa dijadwalkan lagi. Memang, likulikunya persyaratan Paris Club tidak selalu menolong dan bersemangat murah hati.

### IMF dan Bank Dunia Tidak Memberi Pengurangan Hutang

Bank Dunia, IMF dan bank-bank pembangunan regional (seperti African Development Bank, Asian Development Bank, dan sebagainya) juga tidak memberikan pengurangan atau pengampunan hutang. Bagi IMF, ini berdasarkan statutenya karena dalam fungsi sejarahnya IMF sebetulnya tidak memberikan hutang jangka menengah atau panjang. IMF diciptakan untuk membantu negara anggota yang mempunyai kesulitan (defisit) neraca pembayaran secara temporer (artinya bukan oleh karena ketidakseimbangan yang struktural). Dalam perjalanan sejarah IMF terlibat memberikan kredit untuk *structural adjustment* (kredit SAF dan

ESAF) yang berjangka menengah dan bersyarat lunak, akan tetapi tetap harus dibayar kembali pada waktunya.

Bank Dunia tidak bisa, dan tidak mau, menghapuskan kredit (macet) oleh karena dikhawatirkan tindakan demikian bisa menurunkan *credit-rating*-nya di pasar uang dan modal, yang "super-triple-A", berdasarkan jaminan negara pemegang saham mayoritas dan statusnya sebagai *preferred creditor*.

### Argumen Bank Dunia yang Ditantang

Argumen ini sedang ditantang oleh sejumlah pakar, termasuk pakar-pakar ekonomi yang membantu Gerakan Non-Blok, akan tetapi negara-negara donor, terutama G-7 dan khususnya para menteri keuangan serta gubernur bank sentralnya, semuanya masih mendukung argumen Bank Dunia (dan IMF), sehingga pada waktu ini kategori hutang multilateral ini masih tabu untuk diampuni.

Ini tidak berarti bahwa Bank Dunia dan IMF tidak mengerti masalah serta kesulitan negara-negara berkembang yang *least developed & heavily indebted* (kriteria yang dipakai oleh GNB, sesuai dengan PBB). Sejumlah negara di Afrika Sub-Sahara begitu miskin sehingga "dari batu tidak bisa diperas apa-apa". Maka IMF dan Bank Dunia juga berusaha membantu. Misalnya, Bank Dunia mempunyai fasilitas untuk memperbesar konsesionalitas dari hutang-hutangnya yang lama, artinya hutang dengan bunga yang serba tinggi (dari zaman yang lalu) bisa diubah menjadi hutang bersyarat IDA. Bank Dunia menggunakan keuntungan-keuntung-



an yang terkumpul dan yang besar sekali itu untuk menombok atau memberi subsidi bunga ini.

IMF juga mempunyai fasilitasnya sendiri yang sejalan. Banyak kredit IMF yang lama mengandung bunga komersial, dan hutang demikian bisa dikonversikan menjadi hutang ESAF. IMF mempunyai cadangan besar, berupa emas dan lain-lain, yang sebagian kecil bisa digunakan untuk subsidi bunga demikian. Hutang jangka pendek IMF (bantuan neraca pembayaran) dari zaman yang lalu bisa dialihkan menjadi hutang jangka menengah yang bunganya konsesional.

Yang sekarang dipermasalahkan oleh mereka yang mau membantu negara-negara Afrika Sub-Sahara yang miskin dan tidak bisa melunasi hutangnya adalah: mengapa Bank Dunia (dan bank-bank pembangunan regional) tidak bisa dipersamakan dengan bank-bank swasta internasional yang dalam masa yang lalu telah memberikan banyak kredit (proyek) kepada negara-negara berkembang (misalnya di Amerika Selatan) dan yang banyak di antaranya lalu menjadi kredit macet yang akhirnya harus dihapuskan lewat Brady Plan?

Mengapa Bank Dunia tidak bisa mengakui bahwa ia pun membuat kesalahan pada studi kelayakan proyek-proyek di negara berkembang yang sejumlah di antaranya lalu menjadi proyek macet dan menimbulkan kredit macet? Dan yang sewajarnya harus dihapuskan dari buku-bukunya? Argumen Bank Dunia adalah: Bank Dunia adalah lain. Ia bukan bank komersial. Ia sungguh-sungguh membantu negara berkembang. Kalau keuntungan Bank Dunia ini besar sekali (lagipula ia tidak perlu membayar pajak), maka keuntungan itu tersedia bagi ne-

gara-negara berkembang dalam bentuk kredit baru. Kalau nanti *credit-rating* Bank Dunia sampai turun dan bunga yang harus dibayarnya untuk pinjaman dari pasar modal akan naik, maka kenaikan bunga ini harus diteruskan kepada semua debitor, juga yang baik-baik seperti Indonesia. Artinya, kalau Bank Dunia sampai harus menghapuskan kredit macet di Afrika, maka yang menjadi korban adalah, antara lain, Indonesia. Kalau suku bunga untuk pinjaman baru kepada Indonesia sampai naik satu persen setahun maka (atas pinjaman US\$1,3 milyar setahun) tambahan pembayaran bunga bisa berjumlah ratusan juta dolar. Argumen ini disebut *moral hazard* yang terselip dalam usulan penghapusan hutang kepada Bank Dunia.

## Bantuan Bilateral Negara Donor

Akhirnya masih harus disebut suatu usaha *bilateral* negara-negara donor untuk membantu negara-negara Afrika yang tidak mampu membayar hutangnya kepada IMF dan Bank Dunia. Mereka ini, terutama negara-negara Eropa, sering memberi bantuan baru kepada negara-negara bersangkutan itu untuk melunasi hutang-hutangnya kepada IMF (pertama-tama) dan kepada Bank Dunia. Kalau suatu negara menunggak kepada IMF maka badan itu tidak bisa membantunya dengan dana SAF atau ESAF, mengawasi suatu program stabilisasi, yang membuka pintu bagi negara bersangkutan itu pergi ke Paris Club dan minta *rescheduling* hutang-hutangnya. Artinya, kalau tidak bisa berhubungan dan dibantu oleh IMF maka negara itu akan dikucilkan dari bantuan internasional lebih lanjut.

Di Afrika Sub-Sahara memang ada sejumlah negara demikian yang keadaannya



sangat parah, sering disebabkan perang saudara, *coup-d'état*, atau ketidakstabilan politik dan ekonomi, seperti Zaire, Sudan, Angola, Somalia dan Gambia. Di negeri-negeri demikian dunia Barat dan dunia internasional paling-paling bisa memberi bantuan kemanusiaan atau membantu menyelesaikan masalah politiknya dulu.

### **Mengapa Banyak Hutang Macet di Afrika dan di Asia Tidak?**

Yang sekarang harus dipertanyakan adalah: mengapa pembayaran kembali hutang internasional begitu macet di Afrika, sedangkan di Asia tidak? Di Asia ada sejumlah negara yang hutang internasionalnya besar sekali dan bebannya sangat berat, misalnya Indonesia, Filipina, Vietnam, Kamboja, Myanmar, India, dsb-nya. Tetapi negara-negara ini tidak dipandang negara berkembang "tanpa harapan", oleh karena pembangunan ekonominya berjalan lumayan, bahkan disebut baik. Ada harapan bahwa dengan berjalannya waktu beban hutang luar negeri relatif menjadi berkurang. "Relatif" adalah ukuran yang berdasarkan rasio atau perimbangan: rasio dari jumlah hutang terhadap pendapatan nasional, rasio angsuran pokok dan bunga (*debt service*) terhadap ekspor barang dan jasa, rasio antara jumlah hutang dan jumlah ekspor, dsb-nya.

Suatu negara berkembang dipandang bisa keluar dari jebakan hutang internasional kalau rasio-rasio ini cenderung menurun. Negara-negara berkembang di Asia juga mempunyai rasio tabungan nasional yang tinggi (sekitar 30%), sedangkan di Afrika Sub-Sahara *savings ratio* ini sangat rendah. Pada akhirnya, hutang harus bisa dibayar oleh rakyat atau masyarakat, lewat pajak,

dan kemungkinannya tergantung dari tabungan nasional suatu negara.

Kinerja pembangunan suatu negara berkembang harus memenuhi beberapa ukuran minimal: laju pertumbuhan ekonominya harus melebihi laju pertumbuhan jumlah penduduk; laju pertumbuhan ekspornya harus melebihi laju pertumbuhan hutang internasional atau *debt-service-ratio*-nya (dalam taraf pertama) laju pertumbuhan tabungan nasional harus (sangat) melebihi laju pertumbuhan hutang internasional, dan rasio tabungan nasional terhadap pendapatan nasional ini harus mencapai dan melintasi 15% (di Asia Timur dan Tenggara, negara berkembang yang maju sudah mencapai 30% dan lebih).

Di Afrika Sub-Sahara, norma-norma kinerja pembangunan yang minimal ini masih jauh belum dicapai. Seringkali laju pertumbuhan ekonomi hanya sekitar 2% setahun sedangkan laju pertumbuhan jumlah penduduk sering 3% setahun, sehingga pendapatan per kapita selama dasawarsa yang lalu telah mundur. Mengapa? Jawabannya kompleks sekali, artinya, tidak ada jawaban yang gamblang.

### **Sejarah Kemerdekaan Negara-negara Afrika**

Kebanyakan negara Afrika Sub-Sahara mendapat kemerdekaannya di dasawarsa enampuluhan. Konperensi Asia-Afrika di Bandung tahun 1955 merupakan sumber inspirasi besar bagi banyak negara Afrika. Untuk sekitar satu dasawarsa kinerja ekonomi negara-negara Afrika yang baru merdeka ini masih baik. Tanzania, misalnya, di bawah pimpinan Presiden Julius Nyerere, pada



masa itu sering dipuji oleh Bank Dunia sebagai model pembangunan negara berkembang yang mengindahkan pemerataan dan kesejahteraan masyarakat. Di permulaan dasawarsa tujuh puluhan Nigeria sebagai negara OPEC yang tingkat produksi minyak buminya lebih tinggi dari Indonesia juga dikenal sebagai negara yang pendapatan per kapitanya melebihi Indonesia. Zaman itu sekarang hanya menjadi kenang-kenangan.

Dilihat dari luar (artinya dari pasar internasional), negara-negara Afrika Sub-Sahara itu mendapat beberapa pukulan. Dasawarsa tujuh puluhan digoncangkan oleh kejutan minyak bumi dua kali (tahun 1973/1974 dan 1979/1980), tentu kecuali Nigeria dan Gabon. Mulailah mereka pinjam uang dari IMF, Bank Dunia dan bank pembangunan regional untuk menutupi defisit anggaran belanja serta neraca pembayarannya.

Di dasawarsa delapan puluhan harga-harga komoditi primer berjatuh dan ini merupakan pukulan serta menimbulkan krisis ekonomi yang baru. Sebelumnya, beberapa negara yang kaya sumber alamnya, seperti Zaire, Zambia, Ghana, Gabon dan Nigeria, dipandang layak kredit oleh bank-bank internasional karena kekayaan pertambangannya itu bisa dipandang sebagai jaminan.

Akan tetapi, negara-negara itu juga mengalami krisis politik dalam negeri, disebabkan oleh pimpinan yang tak becus (*bad leadership*), lembaga-lembaga (*institutions*) pemerintahan serta masyarakat yang masih lemah, mutu serta jumlah sumber daya manusia yang belum mendukung keperluan kader pembangunan (walaupun banyak orang Afrika yang tamat universitas di luar negeri tidak kembali ke tanah airnya dan memilih karier di luar negeri), *nation building* yang

belum bisa mengimbangi loyalitas pada suku-suku, dan sebagainya. Akibatnya adalah stabilitas politik yang tidak bisa langgeng, pelaksanaan pembangunan yang banyak bocornya (tiap suku yang kebetulan pegang pemerintahan akan berusaha menguntungkan kepentingan sukunya sendiri ketimbang "kepentingan nasional"), rencana-rencana stabilisasi serta pembangunan disodorkan kepada pemerintah lokal oleh staf IMF dan Bank Dunia tanpa mengindahkan "perasaan ikut memilikinya" atau *local ownership*, dan mungkin juga ketimpangan ini diperkuat oleh kualitas staf IMF dan Bank Dunia yang kurang berpengalaman, yang "politis naif", atau yang terlalu *textbook thinking*.

Semua pengaruh itu bekerja, dan susah sekali untuk mengidentifikasi faktor tunggal dan sebab utama pada kegagalan pembangunan. Mungkin juga setiap negara mempunyai ciri-ciri sendiri, dan antara kedua kelompok, negara Francophone dan Anglophone (bekas koloni Perancis dan Inggris), ada perbedaan yang besar pula.

## Kesadaran Baru, Belajar dari Pengalaman

Dewasa ini ada beberapa kesadaran baru pada masalah pembangunan di Afrika Sub-Sahara. *Pertama*, Bank Dunia menekankan *African Capacity Building*, dan bersedia mengeluarkan cukup banyak uang untuk keperluan ini. *Capacity*, atau kemampuan, mengacu kepada pembentukan SDM dan pembentukan institusi-institusi lokal yang "dimiliki" oleh unsur nasional dan yang dapat mendukung *development planning, policy planning, development administration* serta *management, research* sebagai pendukung *policy planning*, dan sebagainya.



Sebetulnya, di Indonesia, di zaman Orde Baru, para teknokrat juga banyak menekankan *institution building* yang serupa, misalnya mengukuhkan lembaga Departemen Keuangan, Bappenas, Bank Indonesia, yang bisa mendukung tradisi anggaran belanja berimbang, perencanaan pembangunan oleh Bappenas, penjagaan kebijakan moneter, dsb-nya. Di bidang pertanian, pekerjaan umum, perencanaan pembangunan daerah, keluarga berencana, dsb-nya, juga telah digalang dan dibina institut-institut baru yang bisa mendukung kebijakan pembangunan Orde Baru terlepas dari pribadi teknokrat serta generasi pertama yang memeloporinya.

Indonesia mungkin diuntungkan oleh kebiasaan bahwa hampir semua pelajar dan trainee yang dikirim ke luar negeri pulang ke tanah airnya dan kembali ke instansi asalnya. Ini tidak demikian di Afrika. Apakah Indonesia dapat dikatakan untung sekali karena komitmen idiil kader pembangunannya cukup besar dan mungkin bagi Afrika belum?

Bank Dunia mempunyai pemeo, asal kebijakan ekonomi makro adalah baik maka pembangunan akan datang sendirinya. Bukti-nya di Asia Timur dan Tenggara. Secara nominal ini mungkin benar. Policy makro ekonomi di Afrika Sub-Sahara tidak sehat dan tidak konsisten atau tidak bertahan lama. Oleh karena itu hasil pembangunan juga negatif. Misalnya, anggaran belanja tidak bisa seimbang sehingga inflasi tinggi. Untuk menahan inflasi maka kurs mata uang dipertahankan secara ketat (lebih-lebih di negara-negara Francophone) tetapi dengan akibat ekspor tidak berkembang. Diversifikasi ekonomi juga tidak berhasil. Adanya bantuan internasional yang besar bahkan mungkin melestarikan keganjilan-keganjilan ini. Kita di Indonesia telah mengalami bahwa rezeki

minyak bumi bisa meracuni ekonomi; demikian pula bantuan luar negeri yang besar bisa membuat pemerintah malas dan akhirnya juga meracuni ekonomi. Bantuan internasional kepada negara-negara Afrika Sub-Sahara dibandingkan dengan pendapatan per kapitanya sampai sekarang masih besar sekali, karena kebanyakan negara berpenduduk serba kecil dan Eropa di masa yang lalu sangat bermurah hati, mungkin untuk "balas budi" sebagai bekas kolonisatornya.

### Kelesuan Semangat Memberi Bantuan

Hari depan bantuan internasional dewasa ini suram. Di masyarakat Barat telah timbul *aid fatigue*, kelesuan untuk memberi bantuan, disebabkan, *pertama*, karena banyak pemerintah bergulat dengan defisit anggaran belanja yang harus dikurangi; *kedua*, ada semacam frustrasi mengenai hasil bantuan ini (yang antara lain, katanya, hanya menghasilkan pemerintah penerima yang korup dan banyak bantuan tidak sampai kepada rakyatnya); *ketiga*, ada kelompok negara-negara baru yang juga membutuhkan bantuan, yakni republik-republik bekas negara bagian Uni Soviet yang statusnya juga masih sebagai negara berkembang.

Walaupun ada kelesuan semangat memberi bantuan demikian, namun Bank Dunia dan IMF masih mengusahakan agar dana-dana bersyarat lunak, seperti IDA dan ESAF, tetap berlanjut, *replenishment*-nya diusahakan, konsesionalitasnya diperbesar, dan kedudukan fasilitasnya dilestarikan. Karena dunia Barat menderita *aid fatigue* maka negara-negara "Macan Asia" (Korea Selatan, Taiwan, Singapura, Malaysia) dibujuk untuk menjadi penyumbang.



## Pameo Baru: Belajar dari Pengalaman Asia

Belakangan ini ada suatu gerakan, yang dimulai dari Bank Dunia, untuk menghubungkan Benua Afrika (terutama kawasan Sub-Sahara) dengan Asia Timur dan Tenggara, untuk saling belajar dari pengalaman. Publikasi Bank Dunia *Asian Miracle* menjadi pembuka mata. Apakah pengalaman Asia Timur dan Tenggara betul bisa di "tutarkan" ke Afrika?

Yang dalam jangka pendek dan menengah bisa di "tiru" mungkin hanya *policies* atau kebijaksanaan pemerintah, walaupun untuk merasakan hasilnya harus menunggu jauh lebih lama. Selanjutnya, juga *development priorities*, seperti Indonesia yang di permulaan Orde Baru sangat menekankan pembangunan sektor pertanian, khususnya agar bangsa bisa memberi makan kepada rakyatnya sendiri. Di Afrika, pengembangan produksi bahan makanan ini sering terdesak oleh bantuan luar negeri yang digunakan untuk mengimpor bahan makanan dan hasil produksi nasionalnya tidak bisa bersaing dengan pasok yang murah itu. Afrika bagian timur mempunyai banyak lahan yang subur dan bisa menjadi gudang bahan makanan bagi kawasannya. Nigeria pun melalaikan sektor pertanian karena melimpahnya devisa dari minyak bumi. Gejala demikian merupakan variasi dari *Dutch disease*.

## Pengalaman Indonesia yang Bisa Disumbangkan

Dari Indonesia keberhasilan kebijakan keluarga berencana dalam menurunkan laju pertumbuhan penduduk dari 2,7% setahun menjadi sekarang sekitar 1,6% setahun juga

bisa dipelajari. Laju pertumbuhan penduduk di Afrika Sub-Sahara masih sekitar 3% setahun.

Kebijakan untuk menarik penanaman modal asing dan dalam negeri yang dilakukan di Indonesia sejak permulaan Orde Baru bisa juga dipelajari. Afrika, seperti juga Indonesia, cenderung memandang kekayaan alamnya sebagai harta nasional yang harus dikuasai oleh negara. Indonesia juga mengikuti falsafah yang sama, akan tetapi pragmatisme Orde Baru telah menemukan *modus operandi*, kompromis, yang memungkinkan perusahaan asing menanam modalnya dan tetap mengendalikan operasinya agar merasa aman, tetapi pemerintah tuan rumah *in prinsip* tetap memegang kekuasaan terakhirnya. Di bidang perminyakan, Indonesia menerapkan Kontrak Bagi Hasil dengan Pertamina dan di pertambangan umum, Kontrak Karya dengan pemerintah.

Di bidang penanaman modal dalam negeri, Indonesia sejak 1968 sebetulnya memberikan rangsangan serta jaminan kepada modal warganya sendiri yang keturunan asing untuk merepatriasikan modalnya dengan jaminan Undang-undang PMDN. Di Afrika, seperti juga di Indonesia, minoritas-minoritas non-pribumi di zaman kolonial memegang kedudukan penting di perekonomian: orang-orang dari Asia (India & Pakistan) di Afrika Timur dan orang dari Timur Tengah di Afrika Barat. Indonesia di tahun 1967/1968 juga mengembalikan perusahaan-perusahaan asing (non-Belanda) yang sebelumnya pengurusannya diambil-alih oleh pemerintah sejak 1957. Semuanya ini berhasil ikut membangkitkan perekonomian dalam beberapa tahun sejak 1967 dan 1968.

Salah satu kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru (di tahun 1970)



adalah untuk menghapuskan rezim devisa sehingga transfer masuk dan keluar sama sekali bebas. Sebelumnya para eksportir diperbolehkan menahan sebagian hasil devisa-nya dan dapat dipakainya secara bebas, termasuk menjualnya di pasar bebas.

Indonesia juga mempraktekkan "doktrin anggaran belanja berimbang" sebagai alat utama untuk mengendalikan inflasi. Defisit anggaran belanja tentu tidak bisa dihapuskan sekaligus, akan tetapi penerimaan dalam negeri ditambah penerimaan bantuan luar negeri harus seimbang dengan pengeluaran pemerintah. Karena hasil bantuan luar negeri saja tidak cukup untuk mencapai keseimbangan ini, maka sejumlah subsidi berangsur-angsur harus dikurangi dan pengumpulan pajak dalam negeri ditingkatkan.

Lebih prinsipil lagi, Pemerintah Orde Baru lebih mengandalkan harga-harga pasar bebas dan (berangsur-angsur juga) melepaskan pengendalian distribusi atau penjualan barang dan jasa dengan harga yang rendah.

## Kesulitan Khas di Afrika Sub-Sahara

Sebetulnya, banyak negara Afrika Sub-Sahara juga berusaha menerapkan azas-azas ekonomi yang sama, atas desakan IMF, akan tetapi rupanya tidak bisa dipertahankan secara cukup langgeng. Ini mungkin disebabkan kepemimpinan nasionalnya yang kuat dan efektif masih belum tersedia.

Tetapi, ada banyak celaan dari sebagian masyarakat di Afrika itu, juga dari badan-badan PBB seperti UNICEF, bahwa *structural adjustment policies* yang didesakkan oleh IMF terlalu keras dan kejam, sampai menghilangkan subsidi susu untuk bayi, sa-

ngat mengurangi pengeluaran untuk pelayanan kesehatan masyarakat, dan anggaran pendidikan. Sebagian ini disebabkan paket kebijakan IMF yang pertama berjangka pendek dan pinjaman *standby*-nya bersyarat keras, lagipula besar dananya terbatas. Berangsur-angsur IMF dan Bank Dunia berusaha mengoreksi kebijakannya. Akan tetapi, karena laju pertumbuhan ekonomi tetap rendah dan juga pertumbuhan ekspornya, maka kemampuan untuk membayar kembali hutang itu tidak ada.

Yang sangat penting adalah pertanyaan: Mengapa di Afrika Sub-Sahara kurang ada *supply response* terhadap segala kebijakan stabilisasi dan rehabilitasi, sedangkan di Asia Tenggara, contoh yang terbaik adalah Indonesia 27 tahun yang lalu dan Vietnam sekarang, adalah *supply response*-nya cepat? Apakah proyek-proyek rehabilitasi dan pembangunan semuanya gagal? Apakah perusahaan negara yang dominan itu kurang mampu? Apakah sektor swasta dan masyarakat *entrepreneur*-nya kurang kuat atau masih tertindas?

Dewasa ini ada segelintir negara Afrika Sub-Sahara yang menunjukkan harapan, yakni yang pasti Ghana dan Uganda. Apakah kebetulan bahwa di kedua negara itu telah timbul kepemimpinan nasional yang kuat dan bisa bertahan hampir sepuluh tahun sekarang, dan berasal dari kalangan Angkatan Bersenjata? Ghana dipimpin oleh Presiden Rawling (dari Angkatan Udara). Uganda dipimpin oleh Presiden Musuveni (dari Angkatan Darat) dan yang mengunjungi Indonesia di bulan Oktober 1993, kembali dari menghadiri TICAD (*Tokyo International Conference on African Development*), dan yang (katanya) sangat berkesan terhadap apa yang dilihatnya di Indonesia. Dewasa ini ada lebih dari 40 mahasiswa dari Afrika be-



lajar di Gadjah Mada, sebagian terbesar dari Uganda.

Dewasa ini ada sejumlah kecil negara yang mengandung harapan bisa menyusul Ghana dan Uganda. Negara-negara itu, mungkin, adalah Kenya, Tanzania, Zambia, dan mudah-mudahan Pantai Gading di antara negara Francophone. Zimbabwe, Botswana dan Mauritius tidak digolongkan negara yang keadaan ekonominya parah. Ethiopia dan Mozambique adalah negara yang sangat miskin yang baru keluar dari trauma perang saudara lebih dari sepuluh tahun dan sekarang berusaha keras untuk membangun kembali ekonominya, dan mendapat simpati dari masyarakat donor Barat. Mereka pun ada harapan.

Maka yang harus kita usahakan adalah agar contoh-contoh sepasang (saja) yang berharapan, yakni Ghana dan Uganda, di masa depan bisa ditambah dengan sejumlah negara lain yang juga berhasil.

## **Panggilan Internasional Bagi Indonesia**

Walaupun masih eksperimental, usaha-usaha *experience sharing* antara Afrika dan

Indonesia, dan dengan Asia Timur dan Tenggara pada umumnya, sedang digalakkan, dengan dukungan keuangan dari UNDP, Pemerintah Jepang, Bank Dunia, dan lain-lainnya.

Di Indonesia harus ada cukup banyak insan yang terpanggil untuk membantu sesama negara berkembang yang belum beruntung. Berangsur-angsur kontak ini berkembang. Departemen Pertanian, Kesehatan dan lembaga Keluarga Berencana sudah sering mengadakan latihan yang melibatkan peserta dari Afrika. Juga ada contoh dari Departemen Keuangan di bidang perpajakan. Di Bandung bulan Desember 1994 telah dibentuk Forum Asia-Afrika yang akan melaksanakan usaha-usaha tukar pengalaman, dengan dukungan dari UNDP dan Pemerintah Jepang. Kelak akan dibentuk NAM Centre for TCDC (*Technical Cooperation Among Developing Countries*) di Jakarta.

Kita memerlukan cukup banyak tenaga yang dapat menerapkan pengalaman Indonesia di, dan untuk, negara lain, dengan teknik-teknik dan pendekatan mental yang khas (jangan "menggurui", dan sebagainya). Sudah waktunya Indonesia bersikap internasional dalam *sharing development experience*-nya.



# Kepemimpinan Politik Baru, *Civil Society* dan Demokratisasi di Thailand

R. Siti Zuhro

## Pendahuluan

**K**EMENANGAN kelompok pro-demokrasi dalam menumbangkan pemerintah junta militer pada tahun 1992 mempunyai implikasi yang luas bagi pembangunan politik Thailand. Tumbangnya junta militer menunjukkan bahwa *civil-society* telah menjadi salah satu *driving force* bagi proses demokratisasi di negeri ini sehingga dapat diramalkan bahwa pembangunan demokratisasi di Thailand memiliki prospek yang baik.

Fenomena ini sebenarnya tidaklah unik karena hal yang sama juga dialami banyak negara berkembang. Beberapa pengamat, seperti Huntington, melihat bahwa dewasa ini negara-negara cenderung menjadi semakin demokratis.<sup>1</sup> Dalam kaitan inilah setidaknya ada tiga hal yang menarik untuk dikaji, yakni masalah kepemimpinan politik, *civil-society* dan perkembangan demokratisasi. Ketiga isu ini pada dasarnya telah menjadi isu yang hangat dibicarakan di banyak negara berkembang.

---

<sup>1</sup>Samuel P. Huntington, *The Third Wave* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

Tulisan ini mencoba untuk melihat ketiga masalah di atas. Bagian awal tulisan ini akan mencoba menyoroti dampak perkembangan ekonomi Thailand terhadap prospek demokratisasi di negeri ini. Kemajuan besar yang dicapai Thailand dalam bidang ekonomi merupakan indikasi penting yang dapat menjadikan masyarakat Thailand mandiri dan partisipatif. Selanjutnya akan disoroti pula masalah polarisasi kekuatan politik di Thailand. Tak bisa dipungkiri bahwa perkembangan politik di Thailand dewasa ini telah melahirkan polarisasi kekuatan antara kelompok yang menginginkan tegaknya demokratisasi (*reformis*) dan yang tetap menghendaki *status quo* (*konservatif*). Munculnya polarisasi kekuatan ini tentunya mempunyai implikasi yang luas terhadap perkembangan kepemimpinan politik di Thailand.

## Dominasi Peran Negara dan *Civil Society*

Meluasnya kolonisasi Barat di wilayah Asia Tenggara pada abad sembilan belas dan awal abad dua puluh telah membuat dinasti Chakri mengadakan reformasi besar-besaran di berbagai bidang, khususnya bidang ke-



uangan dan administrasi. Akibat reformasi ini dominasi kekuasaan negara atas masyarakat dan dominasi aparat negara terhadap kelompok menjadi kuat. Fenomena ini pada akhirnya meruntuhkan kekuasaan monarki absolut.

Pada tahun 1932 kelompok militer dan kaum sipil bergabung menggulingkan monarki absolut dan menetapkan konstitusi demokrasi sebagai sistem pemerintahan. Tapi naiknya kelompok militer dan sipil pada tahun 1932 tak membuat konstitusi demokrasi yang dibentuk berjalan baik. Masalahnya karena revolusi tahun 1932 itu membatasi kepentingan publik. Kaum revolusioner enggan menyerahkan kekuasaan sepenuhnya pada rakyat. Oleh karena itu yang terjadi hanya penggantian posisi dari kaum bangsawan ke para birokrat. Aspirasi dan aktivitas kekuatan ekstra-birokrasi menjadi lumpuh. Politik hanya menjadi ajang kompetisi antar klik dalam birokrat.<sup>2</sup> Karena organisasinya yang rapi, Angkatan Darat menjadi kelompok yang amat berperan dalam sistem kepolitikan birokrasi (*bureaucratic polity*).<sup>3</sup>

Kuatnya dominasi militer tidak hanya membuat partisipasi politik masyarakat menjadi terkendali, tapi lebih dari itu telah menimbulkan kecenderungan pergantian pemimpin politik dengan cara inkonstitusional. Sampai tahun 1973 keadaan politik di Thailand menjadi amat rumit. Pertikaian intern, terutama di kalangan militer, tidak ha-

nya menimbulkan sejumlah kudeta, tapi juga pembentukan sejumlah konstitusi. Intervensi militer sering menginterupsi pembangunan, khususnya institusi partisipasi seperti lembaga legislatif dan partai politik. Jarang sekali parlemen dapat menjalankan tugasnya sampai selesai. Sampai tahun 1973, gambaran seperti kuatnya hubungan patron-klien dan tiadanya program yang jelas dan hubungan yang baik dengan lapisan paling bawah (*grass-roots*), membuat partai politik tak mampu memperlihatkan perannya dengan baik.

Kuatnya dominasi militer dalam waktu yang lama telah memberikan dampak negatif bagi perkembangan demokrasi dan bahkan nyaris melumpuhkan sendi-sendi kehidupan politik yang demokratis. Meskipun konflik inter militer sering terjadi, semangat terhadap korpsnya sangat kuat. Konflik antar mereka biasanya hanya terjadi dengan Angkatan pendidikan yang berbeda.

Bagi militer, profesionalismenya diinterpretasikan secara luas, yakni tidak hanya sebagai penjaga keamanan, tapi juga sebagai penjaga institusi (negara, agama dan monarki) dan pendorong kemajuan nasional. Fungsi ganda militer ini memberikan akses positif untuk berperan dalam politik dan sekaligus memberikan keuntungan ekonomi. Tak diragukan lagi kedua faktor ini sangat membantu kesinambungan dan memperkuat institusi militer dan dominasinya dalam politik Thailand.

Dampak negatif lainnya dari intervensi militer ini adalah tiadanya keterlibatan masyarakat dalam menentukan pembuatan kebijakan dan absennya mereka ini dalam melakukan fungsi kontrol. Hal ini menyebabkan makna pemberdayaan *civil society* menjadi semakin memudar. Menariknya, meski-

<sup>2</sup>Untuk diskusi politik Thailand sampai tahun 1960-an, lihat David Wilson, *Politics in Thailand* (Ithaca: Cornell University Press, 1962): 277. Bandingkan dengan John L.S. Girling, *Thailand, Society and Politics* (Ithaca: Cornell University Press, 1984).

<sup>3</sup>Untuk kajian masalah pemerintahan birokrasi, lihat Fred W. Riggs, *Thailand: The Modernization of Bureaucratic Polity* (Honolulu: East-West Center Press, 1966).



pun rezim militer ini tergolong represif, gerakan demokratisasi telah muncul pula di negeri ini seperti terlihat pada tahun 1973 dan 1992. Namun apakah demokrasi yang didasarkan pada *civil society* itu bisa berkembang masih merupakan suatu pertanyaan. Jika kemandirian masyarakat di bidang ekonomi, sosial dan politik merupakan salah satu prasyarat terbentuknya sistem politik demokratis, agaknya Thailand masih harus menempuh jalan panjang untuk menuju proses ini. Lebih-lebih mengingat gagasan *civil society* juga menekankan berkembangnya demokrasi pada tingkat masyarakat dan perlunya suatu otonomi yang bisa membebaskan mereka dari campur tangan negara.

Lepas dari itu semua tampaknya ada tanda-tanda positif mengenai perkembangan *civil society* di Thailand. Kebangkitan *civil society* mulai tampak sejak awal 1970-an dan semakin menonjol pada awal tahun 1990-an. Tuntutan masyarakat akan hak-hak mereka dan perlakuan yang adil dari rezim militer waktu itu merupakan salah satu perwujudan menguatnya keberadaan *civil society*. Pengalaman Thailand menunjukkan bahwa dengan semakin represifnya rezim militer yang memerintah, tantangan masyarakat semakin besar. Hal ini dengan jelas ditunjukkan dalam peristiwa terakhir yang terjadi bulan Mei 1992. Bahkan pasca peristiwa 1992 ini telah memberikan fondasi yang kuat bagi masyarakat Thailand untuk memperjuangkan hak-hak mereka yang selama ini sangat terabaikan. Hal ini dimungkinkan karena hubungan negara-masyarakat (*state-society*) sudah banyak berubah dan semakin transparan. Pemerintah Thailand saat ini, misalnya, telah memberikan peluang besar bagi kelompok pro-demokrasi untuk mengemukakan aspirasinya dan mempertimbangkan semua aspirasi tersebut sebagai masuk-

an penting dalam pembuatan keputusan. Keterlibatan rakyat dalam ikut menentukan tujuan negara inilah yang tampaknya selama ini sangat didambakan oleh sebagian besar rakyat.

Jika konsep *civil-society* merupakan harapan tentang suatu masyarakat yang bukan hanya relatif bebas dari campur tangan negara tapi mandiri secara ekonomi, sosial dan politik, tampaknya Thailand menunjukkan kecenderungan yang positif. Indikasi lain dari kemandirian masyarakat ditunjukkan melalui keberhasilannya dalam menggolkan tuntutan untuk mengubah konstitusi menjadi lebih demokratis. Lebih dari itu diupayakan penegakan hukum oleh pemerintah akan memberikan dampak positif, sehingga kedudukan masyarakat di depan hukum adalah sama. Beberapa prestasi ini paling tidak menjadi acuan kita dalam mengamati keberadaan *civil-society* dan perjuangannya dalam membela demokrasi.

## Perubahan Sosial, Ekonomi dan Politik

Pembangunan dan pertumbuhan ekonomi Thailand yang dimulai sejak awal tahun 1970-an telah menghasilkan perubahan yang besar dalam masyarakat Thailand. Perubahan ini dimungkinkan pula oleh cepatnya ekspansi sektor industri perkotaan dan sistem pendidikan. Perkembangan yang baik di ketiga sektor ini telah mendorong menguatnya kesadaran politik masyarakat dan pluralisme. Sebagai akibatnya terjadi penyesuaian kembali sistem politik dan hubungan negara-masyarakat. Namun proses ke arah demokratisasi ini tak berjalan mulus, terutama karena adanya tantangan yang kuat dari rezim militer. Keterbukaan politik yang berha-



sil dicapai pada tahun 1973 kembali redup dengan naiknya kembali militer melalui suatu kudeta tahun 1976.

Meskipun proses partisipasi politik rakyat belum dilaksanakan secara maksimal, peristiwa tahun 1973<sup>4</sup> itu mempunyai arti penting bagi struktur dan proses politik di Thailand. Tumbangnya rezim militer tahun 1973 memperlihatkan bahwa secara perlahan institusi partisipasi politik berkembang ke arah yang lebih demokratis.

Perkembangan ini dibaca dengan baik oleh militer yang kembali berkuasa melalui kudeta tahun 1976. Rezim baru militer mencoba memperkenalkan konstitusi "liberalisasi tanpa demokrasi". Sistem ini merupakan model campuran antara sistem tradisional Thailand dan ide liberal. Dengan sistem ini kebebasan diberikan secara terkendali sehingga dalam banyak hal dominasi negara tetap menguat. Sebagai akibat dari kebijakannya ini realisasi "liberalisasi" mulai dapat dirasakan sejak 1978. Berbeda dengan periode sebelumnya, Konstitusi yang diperkenalkan tahun 1978 mencapai rekor terlama karena mampu bertahan sampai 23 Februari 1991.<sup>5</sup> Di bawah konstitusi ini pula pemilihan umum berhasil dilaksanakan sebanyak empat kali, pergantian perdana menteri berlangsung secara prosedural, hal ini merupakan kemajuan besar bagi Thailand karena sejak 1932-1977 sebagian besar pergantian pimpinan dilakukan melalui kudeta. Sejak

1932-1977 telah terjadi tiga belas kali kudeta. Meskipun dalam kurun waktu itu telah terjadi empat puluh kali pergantian pemerintah, pergantian ini pada umumnya tak dilakukan secara prosedural atau melalui pemilihan yang berkesinambungan.

Liberalisasi yang terkendali menyebabkan pembangunan partai tidak pernah di-institusionalisasikan sehingga tampak kurang demokratis. Dalam pengembangannya banyak masalah yang dihadapi aktivis partai. Hanya partai politik besar yang cukup mendapatkan banyak keuntungan dari perkembangan ekonomi dan pluralisme masyarakat ini. Dibandingkan dengan partai kecil, partai besar lebih mampu mengadakan hubungan dengan kelompok ekstra-birokrasi, khususnya masyarakat bisnis dan *financial interests* baik di tingkat nasional, provinsi dan lokal. Selain itu mereka juga mampu menarik partisipasi kalangan muda, kelompok berpendidikan, dan sebagian besar kalangan administrator, teknokrat dan intelektual.<sup>6</sup>

Pada akhir tahun 1980-an pengaruh partai politik dan kaum politisi dirasakan semakin kuat. Peran yang dimainkannya tidak hanya meliputi bidang pembuatan keputusan dan kebijakan, tetapi juga mampu memberikan program pembangunan sosio-ekonomi. Selain itu pengawasan terhadap eksekutif, yang berkenaan dengan masalah keuangan, keamanan nasional dan masalah keamanan yang berhubungan dengan kebijakan luar negeri, juga dapat dilakukannya dengan baik. Seperti diketahui keterlibatan partai politik dalam hal ini hampir tak mampu dilakukan sebelumnya.

<sup>4</sup>Gerakan demokratisasi yang diprakarsai oleh mahasiswa Universitas Thammasat dan Chulalongkorn menentang rezim militer pimpinan Thanom dan Prapas.

<sup>5</sup>Pembahasan ini secara jernih dituangkan oleh Chai-Anan Samudavanija dan Sukhumband Paribatra, "Thailand: Liberalization without Democracy", dalam James W. Morley (ed.), *Driven by Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region* (New York: W.E. Sharpe, 1993): 119-142.

<sup>6</sup>Lihat antara lain Sukhumband Paribatra, "State and Society in Thailand: How Fragile the Democracy?", *Asian Survey* XXIII, no. 9 (1993): 885-887.



Sebagai akibat dari pengenalan "liberalisasi", peran sektor swasta dan NGOs (*Non Governmental Organizations*) dalam meningkatkan aspirasi dan partisipasi politik rakyat, khususnya, semakin besar. Dengan berafiliasi dengan partai politik dan melalui aktivitas yang diprakarsai oleh pemerintah seperti dalam JPPCC (*Joint Public and Private Consultative Committee*),<sup>7</sup> NGO berkembang pesat baik dalam jumlah maupun fungsinya. Organisasi ini umumnya lebih mengkonsentrasikan aktivitasnya di bidang sosial dan ekonomi seperti masalah tenaga kerja di bawah umur, prostitusi, obat terlarang dan masalah lingkungan.

Pengenalan liberalisasi memberikan dampak positif pada perkembangan kebebasan intelektual dan media massa. Berbagai masalah yang sebelumnya sulit diangkat ke permukaan mulai dapat didiskusikan. Meskipun beberapa stasiun radio dan televisi dikuasai pemerintah, kontrol pemerintah tak lagi sekuat dulu sehingga informasi yang lebih akurat dapat disampaikan kepada masyarakat. Meskipun demikian beberapa masalah masih tetap dianggap tabu untuk dibicarakan seperti masalah monarki dan keluarga kerajaan.

Tekad untuk memperjuangkan pers yang bebas ini tampak tercermin dari sikap peme-

---

<sup>7</sup>Badan ini dibentuk pada tahun 1981, yaitu setelah melalui upaya bertahun-tahun untuk mewujudkan hubungan antara birokrasi, pemerintah dan bisnis. JPPCC ini terdiri dari perdana menteri, menteri yang bertanggungjawab masalah ekonomi, perwakilan bank, persatuan industri dan perdagangan yang sekretariatnya dilengkapi oleh NESDB (*National Economic and Social Development Board*). Lihat Kraiyudht Dhiratayakinant, "Role of the Private Sector in the Thai Economy: Now and in the Future", dalam Suchart Prasithrathsint (ed.), *Thailand on the Move: Stumbling Blocks and Breakthroughs* (Bangkok: Thai University Research Association, 1990): 117.

rintahan Perdana Menteri Chuan Leekpai yang tengah berkuasa sekarang ini. Hal ini antara lain terlihat dengan jelas dari pernyataannya yang menganggap perlunya peniadaan sensor pers. Seperti dikatakannya, "kita tidak bisa menutup mata bahwa memang ada masalah di Thailand sebagaimana juga negara-negara lainnya".<sup>8</sup>

Sejalan dengan iklim keterbukaan ini, kelompok militer pun mulai bisa menerima prinsip dan praktek partisipasi politik masyarakat. Hal ini umumnya dirasakan generasi muda dalam angkatan bersenjata Thailand. Mereka semakin menyadari bahwa tanpa adanya partisipasi rakyat, dukungan terhadap mereka sulit untuk diperoleh. Oleh karena itu pemerintah junta militer tahun 1991, misalnya, akhirnya menerima dipilihnya Anand Panyarachun sebagai perdana menteri.<sup>9</sup> Selain itu Anand pun diizinkan untuk memilih sebagian besar anggota kabinetnya dari unsur teknokrat.

Sebagai akibat dari liberalisasi ini dalam kurun waktu 1991-1992 terjadi perubahan sosial dan ekonomi yang lebih besar dibandingkan dengan kurun waktu 1950-an dan 1960-an. Pada akhir tahun 1980-an pertumbuhan ekonomi Thailand mencapai tingkat yang tingi (8%). Pertumbuhan yang besar terjadi dalam perdagangan dunia, khususnya sektor investasi dan komunikasi. Sementara itu tingkat pendidikan pun meningkat dari 2% pada tahun 1960-an menjadi 15% pada tahun 1980-an.

---

<sup>8</sup>*Far Eastern Economic Review* (1 Desember 1994): 25.

<sup>9</sup>Ia adalah seorang mantan diplomat yang piawai dan merupakan salah seorang konglomerat besar di Thailand. Dipilih untuk pertamakalinya menjadi perdana menteri setelah terjadinya kudeta 1991 dan dipilih kembali untuk kedua kalinya setelah terjadinya peristiwa bulan Mei 1992.



Tabel 1

KOMPLEKSITAS DAN PERUBAHAN MASYARAKAT THAILAND

Penduduk	38 juta (1970)	57 juta (1990)
Pertumbuhan penduduk rata-rata	3,3% (1970)	1,5% (1990)
Turis	0,8 juta (1972)	5,3 juta (1990)
Pendapatan per kapita	16.000 bht (1982)	22.500 bht (1987)
Surat kabar	22 (1968)	51 (1990)
Majalah	-	380 (1990)
Pemancar radio	105 (1970)	381 (1990)
Stasiun TV	5 (1968)	11 (1990)
Rumah Sakit	203 (1970)	362 (1986)
Perguruan tinggi	8 (1970)	39 (1989)
Serikat kerja yang tercatat	-200 (1978)	713 (1990)

Sumber: Kevin Hewison, "Of Regimes, State and Pluralities: Thai Politics Enter the 1990s", dalam Kevin Hewison, Richard Robison dan Garry Rodan (ed.), *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy, and Capitalism* (Allen & Unwin, Sydney, 1993): 169.

Perkembangan ekonomi Thailand saat ini cenderung berorientasi komersial. Tekanan yang menonjol pada sektor industri terlihat jelas dengan menurunnya tenaga kerja di sektor pertanian dari 55% dalam Pelita Ketiga (1974-1978) menjadi 33% dalam Pelita Keenam (1986-1991). Sumbangan sektor manufaktur terhadap GNP (*Gross National Product*) meningkat dari 12% pada tahun 1960 menjadi 20% tahun 1975 dan 25% tahun 1988. Hal ini dimungkinkan dengan meningkatnya nilai ekspor manufaktur dari 32% dari keseluruhan ekspor tahun 1980 menjadi 63% pada tahun 1987.

Sejalan dengan perluasan basis ekonomi ini, aktivitas ekonomi menjadi semakin bervariasi. Oleh sebab itu tuntutan terhadap sumber daya manusia yang terampil dan

pembagian kerja yang jelas (*division of labour*) semakin besar. Tetapi tuntutan ini rupanya belum dapat dipenuhi. Kebutuhan tenaga profesional seperti insinyur tidak sebanding dengan permintaan jumlah lulusan yang ada. Meskipun demikian jumlah insinyur komputer, khususnya, diperkirakan akan meningkat lebih dari 2.700 persen antara tahun 1987 dan 1997.<sup>10</sup>

Sebagaimana dikatakan di atas pembangunan ekonomi dan masyarakat Thailand saat ini cukup pesat dan menjadi lebih kompleks. Perubahan pesat ini dapat dilihat pada Tabel 1.

Data tersebut secara jelas menunjukkan adanya peningkatan kekayaan atau kemak-

<sup>10</sup>*The Nation*, 12 September 1988.



muran (*affluence*) dari *civil society*. Peningkatan ini terjadi khususnya sejak posisi ekonomi internasional Thailand telah berubah dari orientasi ekspor komoditi primer (beras) ke manufaktur.

Implikasi yang lebih jauh dari hal ini adalah jumlah kelas menengah, khususnya di Bangkok, terus meningkat. Jika pada tahun 1960 jumlah kelas menengah hanya 178.000 dan pada tahun 1970 menjadi 284.000, jumlah ini meningkat pesat menjadi 1.800.000 tahun 1986. Komposisi kelas menengah di kota sekitar 31% dari jumlah penduduk kota. Adapun persentase kelas menengah di provinsi pada tahun 1986 mencapai 20% dari jumlah penduduk yang ada. Secara keseluruhan sampai akhir 1980-an, kelas menengah ini mewakili lebih dari 7% dari jumlah total tenaga kerja.

Kelas menengah ini secara relatif merupakan kelompok yang heterogen. Sebagian besar anggota barunya berpendidikan tinggi, berusia sekitar 25-35, dan terkonsentrasi sebagai tenaga profesional di tingkat eksekutif, kepemimpinan/pengelolaan, administrasi dan teknis. Mereka umumnya adalah keluarga kecil, terdiri atas pasangan yang bekerja dan memiliki rumah yang tidak terlalu besar. Dengan tingkat penghasilan yang baik mereka dapat memenuhi kebutuhan hidupnya seperti belanja di swalayan modern, mempunyai kesempatan untuk piknik, membaca surat kabar dan majalah, mendengarkan radio dan televisi, dan memiliki mobil yang relatif baik.

### Liberalisasi Tidak Berarti Demokrasi

Dikatakan bahwa ada beberapa faktor yang menyebabkan kegagalan proses demokratisasi di Thailand. Pertama, partai gagal

melembagakan dirinya sebagai wakil rakyat dan tak mampu mendorong terwujudnya pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan, bersih dan efisien. Kedua, partai politik (parpol) juga gagal mengembangkan partisipasi politik baik secara kualitatif maupun secara kuantitatif. Lebih dari itu kegagalan parpol ini terlihat dari ketidakmampuannya dalam mengembangkan profesionalismenya dan membuat jaringan yang kuat dan berakar pada rakyat. Parpol hanya mampu membuat jaringan hubungan yang kuat dengan kalangan bisnis dan unsur lokal yang terkait. Sebagai akibatnya kepentingan partai tampak lebih menonjol dibandingkan dengan kepentingan rakyat. Kecenderungan ini jelas membuat keadaan partai menjadi sulit dipertanggungjawabkan. Kasus korupsi yang sering melanda kabinet bukan saja membuat kelompok sosial baru tak mampu menerobos ke dalam struktur partai, melainkan pula membuat partai itu sendiri tak mampu mengembangkan program yang bersandar demi kepentingan rakyat.

Kegagalan parpol ini membuat struktur negara tetap menguat. Perubahan politik yang terjadi pada tahun 1970-an ternyata tak mengubah sifat birokrasi sipil dan militer. Di bawah dominasi militer, birokrasi cenderung memandang politisi dan partisipasi politik sebagai ancaman.

Meskipun posisi militer sangat kuat dalam birokrasi pemerintahan, setelah tumbangnya pemerintahan Thanom-Prapahas tahun 1973 telah terjadi faksionalisasi dalam tubuh angkatan bersenjata. Konflik antar Angkatan ke-5 (yang dibekali pendidikan dan pandangan Barat yang diterapkan sejak tahun 1949) dan Angkatan ke-7 (yang sering disebut sebagai gerakan "Young Turks") lulusan Chulachomklao tak dapat dihindarkan. Meskipun demikian keteguhan mereka



dalam menjunjung ketiga aspek (negara, agama dan monarki) telah membuat konflik intern mereka tak berakibat lebih jauh. Bagi militer stabilitas nasional tetap dianggap segala-galanya dan untuk mempertahankannya intervensi politik dianggap sesuatu yang sah.

Meskipun sebagian besar perwira militer dapat menerima sistem demokrasi, mereka tetap menolak nilai-nilai demokrasi liberal. Menurut pemilih yang bebas tak menjamin dapat menghasilkan orang-orang yang jujur dan kompeten di lembaga legislatif. Dalam pandangan mereka parpol tak lebih dari perusahaan dagang yang korup yang aktivitasnya didasarkan atas kepentingan pribadi dan atas nama kekuasaan. Bahkan sebagian besar aktivitas politik dipandangnya telah berbau komunis.

Akibat intervensi politik militer, khususnya yang terjadi dalam periode 1978-1991, kepentingan rakyat banyak dikorbankan. Intervensi militer yang terjadi pada periode tersebut menunjukkan bahwa mereka lebih menyukai sistem liberalisasi di bawah komando birokrasi. Dengan kata lain semua aktivitas politik perlu dibatasi, termasuk pengawasan terhadap partisipasi politik. Implikasi dari kuatnya struktur negara, peran parpol dalam membangun institusinya menjadi tidak efektif. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa proses demokratisasi di Thailand sangat terbatas dan rapuh.

## Gagasan Kepemimpinan Politik Baru

Rapuhnya proses demokratisasi di Thailand tampak jelas ketika terjadi kudeta dalam menumbangkan sistem konstitusi (1991). Krisis ini sendiri bukan hanya menunjukkan konflik individu tapi juga me-

nunjukkan krisis hubungan negara-masyarakat (*state-society*), khususnya hubungan antara militer dan masyarakat. Bila di satu sisi kelompok yang berkuasa ingin memperkuat struktur negara dan basis kekuatannya sendiri, di sisi lain masyarakat menuntut pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan dan dapat mewakili aspirasinya.

Lebih jauh lagi konflik ini pada dasarnya tak dapat dilepaskan dari konflik lama antara kelompok reformis liberal<sup>11</sup> dengan kekuatan konservatif,<sup>12</sup> dan antara kelompok masyarakat perkotaan dan masyarakat pedesaan. Konflik ini juga terjadi antara militer dengan politisi yang aktif dalam bidang bisnis, dan antara kelompok pro-militer dan kelompok pro-demokrasi. Meskipun demikian yang paling menonjol dewasa ini adalah menguatnya persaingan antara kelompok reformis dan konservatif. Seperti diketahui kedua kelompok ini sama-sama memiliki partai politik, kelompok bisnis, media massa, angkatan bersenjata dan birokrasi yang berbeda. Tampaknya konflik antar keduanya akan terus berlanjut di masa depan.

Menyinggung peristiwa bulan Mei 1992, konfliknya dapat dikatakan tak hanya terjadi antara kelompok pro-militer dan kelompok pro-demokrasi, tapi juga antara kelom-

<sup>11</sup>Kelompok ini mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: lebih memandang ke luar (*outward-looking*), mempunyai orientasi politik yang cenderung liberal, mengutamakan efisiensi birokrasi dan menginginkan aturan main yang jelas di bidang kompetisi bisnis. Di samping itu mereka juga lebih tanggap terhadap perubahan politik internasional. Sebagian besar pendukung kelompok ini adalah penduduk urban.

<sup>12</sup>Kelompok ini lebih menyukai *status quo* politik dan dominasi birokrasi. Di bidang ekonomi mereka lebih menyenangi sistem mengejar rente (*rent-seeking*), liberalisasi dan deregulasi. Sebagian besar pendukung kelompok ini adalah penduduk pedesaan (*rural areas*).



pok reformis dan konservatif. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan polarisasi adalah karena masing-masing kubu melibatkan kekuatan-kekuatan yang ada dalam masyarakat. Sebagai contoh, kelompok reformis baru yang anggotanya terdiri dari bekas kelompok kiri dan kelompok kanan yang progresif, setelah menjadi federasi demokrasi rakyat (tahun 1992) anggotanya mencakup juga bekas pengawas dalam Pemilu (*Poll-Watch*) dan NGO yang berperan aktif dalam menggulingkan junta militer pimpinan Suchinda Kraprayoon.

Bentuk aliansi semacam ini dapat ditemui juga pada partai politik. Partai Palang Dharma yang dipimpin oleh mantan gubernur Bangkok Chamlong Srimuang misalnya, anggotanya berasal dari bekas kelompok kiri dan kelompok kanan yang progresif.<sup>13</sup> Hal yang sama terlihat pula pada Partai Aspirasi Baru (*the New Aspiration Party* - NAP) yang dipimpin mantan komandan Angkatan Darat Chavalit Yongchaiyudh dan Partai Chart Pattana yang dipimpin mantan Perdana Menteri Chatichai Choonhavan.

Polarisasi kekuatan ini jadi unik karena ancaman komunis di Thailand telah sirna bersamaan dengan berakhirnya Perang Dingin. Saat ini kelompok konservatif yang dipimpin oleh militer menggunakan ancaman komunis untuk membatasi upaya perubahan dalam masyarakat seperti yang dilakukan oleh Anand.<sup>14</sup> Dengan sirnanya ancaman

komunis, dua kelompok (reformis dan konservatif) akan mencari isu baru untuk berkompetisi di arena politik. Tapi bagaimanapun juga tidak mudah bagi dua kelompok ini untuk saling memarginalisasi satu dengan lainnya.

Munculnya polarisasi tersebut sekali lagi menguatkan pertanyaan akan stabilitas politik Thailand. Kejadian tahun 1992 menunjukkan bahwa proses legitimasi politik di Thailand dalam tahun 1990-an tidak hanya ditentukan oleh satu kelompok yang dominan (seperti militer), tapi juga oleh konsensus antar kekuatan politik, sosial dan ekonomi yang berbeda. Sebagai contoh, isu yang mengedepankan bahwa perdana menteri harus dipilih melalui Pemilu tidak hanya dipromosikan oleh kelompok reformis liberal, tapi sekarang ini didukung pula oleh kekuatan konservatif.

Dapat dikatakan bahwa peristiwa Mei 1992 ini antara lain menghasilkan kepemimpinan politik baru bagi Thailand. Seorang pengamat politik Thailand, Surin Maisrikrod membuat dua klasifikasi kepemimpinan politik di Thailand, yaitu gelombang pertama yang muncul tahun 1960-an dan 1970-an dan gelombang kedua yang muncul tahun 1980-an sampai sekarang.<sup>15</sup> Gelombang pertama ini melibatkan kalangan akademisi dan profesional yang secara aktif berpolitik. Kelompok ini lebih representatif sebagai go-

<sup>13</sup>Anggota penting dalam partai Palang Dharma antara lain Chamni Sekdidises, Sutham Saengprathum, Virat Sakjirapong, Visa Kanthap dan Samararn Lerdwonghad dari (bekas) kelompok kiri dan Chamlong Srimuang, Prasong Sonsiri dan Boonchu Rojanasathien dari (bekas) kelompok kanan.

<sup>14</sup>Selama pemerintahannya, Anand merekrut tenaga teknokrat, intelektual dan pengusaha. Bentuk pemerintahannya adalah koalisi kelompok reformis liberal.

la berhasil meyakinkan rakyat Thailand waktu itu dengan mengembalikan perekonomian Thailand yang sempat menurun dan gebrakan politiknya menggusur militer dari posisi kunci baik di bidang ekonomi maupun politik. Lihat, misalnya R. Siti Zuhro, "The Struggle for Democracy in Thailand", tesis MA. The Flinders University of South Australia, 1993. Bab IV.

<sup>15</sup>Surin Maisrikrod, "Emerging Patterns of Political Leadership in Thailand", *Contemporary Southeast Asia* 15, no. 1, 1993: 89-93.



longan intelektual yang gagal menjembatani kepentingan rakyat karena sifatnya yang eksklusif dan hanya memasyarakat di kalangan sendiri. Kecilnya dukungan kalangan bisnis dan kurangnya dukungan massa secara umum membuat partai yang dibentuk oleh kalangan ini terisolasi.

Namun kepemimpinan partai gelombang pertama ini muncul kembali dalam arena politik tahun 1980-an, yaitu ketika politik Thailand cenderung lebih moderat, khususnya di bawah pemerintahan Jenderal Kriangsak Chamanand dan Jenderal Prem Tinsulanonda. Kelompok ini beraliansi dengan kelompok-kelompok lain seperti elit progresif baik dari kalangan militer maupun birokrasi.

Kepemimpinan politik gelombang kedua pada dasarnya terdiri atas eks-mahasiswa tahun 1960-an dan 1970-an yang pernah berdemonstrasi melawan pemerintahan Thanom-Praphas. Kecenderungan Amerikanisasi sangat kuat berpengaruh pada pandangan mereka ini. Kepemimpinan gelombang kedua ini lebih luas cakupannya dibandingkan dengan yang pertama. Pada saat ini anggota gelombang kedua ini terdiri dari masyarakat akademis dan bisnis, birokrasi, NGO dan pegawai yang berpenghasilan menengah dan rendah yang bekerja di pabrik dan perusahaan. Kemampuan mereka menembus birokrasi pemerintah dan masyarakat bisnis telah ditunjukkannya melalui demonstrasi tahun 1992.

Seperti dapat diduga pemimpin gelombang kedua yang sebagian besarnya berlatar belakang pendidikan yang berorientasi pada Barat lebih memfokuskan orientasinya pada demokrasi liberal. Namun yang membedakan pemimpin gelombang pertama dan kedua ini adalah koneksi politik dan organisasi

yang dimilikinya. Dibandingkan dengan gelombang pertama yang hanya memiliki basis organisasi yang terbatas pada universitas, kepemimpinan gelombang kedua mempunyai basis keanggotaan yang luas yang dapat ditemukan di sektor penting dalam masyarakat Thailand seperti masyarakat akademis, birokrasi pemerintah, masyarakat bisnis, media massa dan NGO. Namun terlepas dari hal tersebut gelombang kedua ini pada dasarnya tetap *concern* dengan masalah kebebasan rakyat dan terciptanya pluralisme politik seperti yang ditekankan gelombang pertama. Dalam hubungan ini mereka sangat menekankan pentingnya perubahan konstitusi yang lebih demokratis.

## Tantangan Bagi Kepemimpinan Baru

Berkenaan dengan kepemimpinan baru, masalah yang mendesak untuk diatasi antara lain birokrasi yang cenderung *inward-looking* dan kurang responsif terhadap perubahan yang terjadi baik dalam masyarakat Thailand maupun internasional. Masalah-masalah ini perlu secepatnya dibenahi melalui desentralisasi.

Upaya ini pada dasarnya telah pula diperjuangkan oleh Perdana Menteri Chuan Leekpai melalui pasal 198 dan 199 amandemen rancangan konstitusi yang menyinggung masalah kebebasan daerah untuk memilih kepala daerahnya.<sup>16</sup> Proposal Chuan tersebut membuahakan konflik dalam tubuh koalisi, yang diakhiri dengan keluarnya *the New Aspiration Party* (NAP) pimpinan mantan komandan AD Chavalit Yongchayudh.<sup>17</sup>

<sup>16</sup>*Kompas*, 10 Desember 1994.

<sup>17</sup>Koalisi pemerintahan Chuan saat ini terdiri dari Partai Demokrat (79 kursi), Partai Palang Dharma (46 kursi), Partai Sarithan (8 kursi) dan Partai Solidaritas (8



Dapat diduga jika *Chart Pattana Party* pimpinan mantan Perdana Menteri Chatichai Choonhavan tidak bergabung dengan koalisi partai yang memerintah, pemerintahan Chuan tidak akan bertahan lama.

Masalah lain yang tidak kalah mendesak adalah masalah desentralisasi pembangunan industri yang merupakan suatu upaya untuk menangani masalah pemerataan dan kesenjangan sosial. Perubahan struktur ekonomi dari sektor pertanian ke sektor industri telah mengakibatkan kerugian bagi penduduk lokal karena membuat mereka hanya terlibat pada produksi pertanian yang bernilai tambah rendah. Dapat diperkirakan bahwa akibat dari hal ini akan banyak tenaga kerja yang mengalir ke kota, khususnya Bangkok, suatu dampak negatif yang tentunya akan merugikan pembangunan ekonomi yang diupayakan selama ini.

Selain itu pemimpin sekarang ini menghadapi tantangan ekonomi yang berupa kompetisi ekonomi di pasar internasional. Mengingat potensi Cina dan Vietnam yang berpeluang besar dalam menarik banyak investor ke negerinya, bisa jadi tantangan ini akan menyulitkan Thailand dalam usahanya untuk menjadi kekuatan ekonomi industri baru (*the newly industrializing economy*).

Tantangan yang terakhir adalah masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM) yang semakin diperlukan sehubungan dengan ketatnya kompetisi di pasar internasional. Perbaikan kualitas SDM ini harus bisa diatasi dengan penghapusan buta huruf dan perbaikan kualitas pendidikan yang berguna bagi tenaga kerja Thailand.

kursi). Jumlah keseluruhan sebelum keluarnya dua partai adalah 193 termasuk Partai Aksi Sosial (21 kursi) dan NAP (52 kursi). Dengan keluarnya Partai Aksi Sosial dan NAP dan masuknya Partai Solidaritas, maka saat ini jumlahnya tinggal 141 kursi.

## Masa Depan Demokrasi Thailand

Proses pertumbuhan ekonomi Thailand telah mengubah masyarakat Thailand, khususnya di wilayah perkotaan. Dalam kaitan ini yang paling menarik adalah perkembangan dan meluasnya kelas menengah. Sebagaimana halnya dengan negara berkembang lainnya, pertumbuhan kelas menengah Thailand pada dasarnya tidak dimaksudkan menjadi gerakan politik. Namun bertentangan dengan hal tersebut, peristiwa bulan Mei 1992 secara jelas memperlihatkan keterlibatan mereka dalam gerakan politik aktif. Mengingat pertumbuhan ekonomi Thailand terus melaju, bisa diduga bahwa jumlah kelas menengah yang *concern* dengan demokrasi dan partisipasi politik akan terus meningkat. Jika kecenderungan ini benar, pertanyaan yang muncul adalah kapan dan sejauh mana bentuk hubungan negara-masyarakat dan demokrasi dapat diwujudkan secara nyata.

Secara singkat hal ini dapat dijelaskan melalui pengalaman pembangunan politik Thailand. *Pertama*, menyangkut kemampuan partai politik dalam menginstitusionalisasikan perannya dan juga dalam memperluas basis dukungan partai melalui kerja sama dengan kelompok sosial baru dan kelompok muda yang berpendidikan; dan *kedua*, berkenaan dengan menurunnya peran politik militer yang terjadi seiring dengan upaya profesionalismenya. Sebagaimana disebutkan di atas kecenderungan tersebut antara lain dipengaruhi oleh adanya perubahan sosial, perubahan pandangan mengenai bahaya komunis (sejak akhir 1970-an) dan globalisasi demokrasi yang mengedepankan *civil society*.

Pertumbuhan ekonomi yang pesat sejak 1960-an memunculkan pengaruh *civil socie-*



ty. Di antara negara Asia Tenggara, Thailand dan Filipina merupakan negara yang paling mempunyai kebebasan politik. Meskipun demikian jalan ke arah demokratisasi tetap tidak mudah. Faktor internal seperti meluasnya peranan *money politics*, korupsi, proses politik dan tidak meratanya pertumbuhan ekonomi dan faktor eksternal seperti pengaruh resesi internasional dan proteksi yang dilakukan oleh negara-negara maju telah menyebabkan kemiskinan di daerah pedesaan di Thailand. Selain itu, timpangnya kekuatan militer dan partai politik mengisyaratkan bahwa liberalisasi telah berkembang dengan tidak menciptakan demokrasi liberal ala Barat. Hal ini karena *out structure* -- aparat negara yang terdiri dari birokrat sipil dan militer banyak berkembang dalam hubungannya dengan *input institution* seperti kelompok kepentingan dan penekanan, partai dan parlemen.<sup>18</sup>

Meskipun terdapat pluralisme yang kuat dalam masyarakat Thailand, negara ternyata mampu mengkooptasi kekuatan non-birokrasi dan berhasil mengatur masalah politik-ekonomi secara efektif.

Sementara itu beberapa kendala juga tampak berkenaan dengan perjuangan demokratisasi di Thailand. Kendala yang paling mencolok adalah peran moderat monarki dalam proses politik. Dalam konflik yang terjadi tahun 1973 dan tahun 1992, Raja telah memainkan peran penting sebagai penengah. Di satu sisi hal ini memberikan pengaruh positif, karena dengan campur tangannya itu konflik dapat diselesaikan secara damai. Tapi di sisi lain peran Raja itu memberikan dampak negatif karena menimbulkan kesan lemahnya institusi dan meka-

nisme kehidupan politik yang ada. Ironisnya meskipun sudah lebih dari enam dekade, ketergantungan terhadap peran politik monarki ini masih terus berlangsung. Persoalannya sekarang ini adalah sampai kapan peran monarki yang disebut sebagai institusi tradisional itu berakhir.

Untuk mengatasi itu semua diperlukan antara lain seorang pemimpin yang mampu dan berani menciptakan terobosan politik untuk menguak keburukan dan ketimpangan yang terjadi selama ini. Masalah penting yang dihadapi Thailand saat ini, seperti korupsi, kekuasaan dan hubungan patronase mengisyaratkan bahwa Thailand memerlukan pemimpin yang handal dan yang melayani (*servant leaders*) dan bukan yang dilayani. Untuk menangani masalah-masalah tersebut pemerintah Chuan mengedepankan masalah hukum dan ketertiban sebagai *centerpiece* kebijakannya. Persamaan di muka hukum (*equality before the law*) merupakan penegasan yang dilaksanakan oleh Chuan dengan serius. Ini terlihat dari penanganannya tentang masalah pencurian permata yang dilakukan oleh oknum kepolisian (1994). Masalahnya adalah bagaimana mengubah tradisi sosial yang tadinya mendasarkan pola hubungan pada individu menjadi pola hubungan yang mendasarkan pada hukum.

Upaya Chuan lainnya adalah rencana akan diberlakukannya perubahan usia pemilihan dari 21 tahun menjadi 18 tahun. Hal ini dimaksudkan agar kecenderungan *vote buying* dapat berkurang. Dengan semakin banyaknya jumlah pemilih biaya yang harus dikeluarkan oleh politisi tentunya akan semakin mahal. Meskipun hal ini bukan merupakan satu-satunya pilihan yang terbaik, setidaknya hal ini diharapkan dapat memberikan jalan keluar di masa yang akan datang.

<sup>18</sup>Lihat antara lain Clark D. Neher, *Southeast Asia in the New International Era* (Boulder: Westview, 1991): 44-48.



Namun yang paling penting dari semua ini adalah bagaimana pemerintah Chuan bisa meyakinkan partai yang tergabung dalam koalisinya tentang pentingnya mewujudkan desentralisasi politik dan ekonomi. Persoalannya, Chuan tidak hanya menghadapi tantangan dari partai oposisi dan partai dalam koalisinya, tapi juga dari kelompok pro-demokrasi yang menganggap Chuan lamban mengadakan perubahan. Oleh karena itu, masa depan pemerintahan Demokrat tergantung pada kepiawaian Chuan dalam mempertahankan koalisinya. Seringnya terjadi konflik dalam koalisi selain mencerminkan adanya krisis kepercayaan antar partai juga menunjukkan lemahnya kepemimpinan yang ada.

Berkaitan dengan fenomena tersebut, untuk jangka pendek Thailand akan tetap menerapkan "semi-demokrasi",<sup>19</sup> bentuk demokrasi yang memberikan kesempatan selain pada militer dan kekuatan birokrasi, juga mengizinkan partisipasi kekuatan non-birokrasi dalam penentuan pembuatan keputusan. Mengingat peran partai politik yang demikian marginal selama ini, sulit diharapkan berlangsungnya demokratisasi secara penuh di Thailand. Jika parpol tidak mengubah citra dan perannya selama ini, da-

pat diperkirakan bahwa kontribusinya terhadap proses demokratisasi cenderung melemah.

Oleh karena itu parpol mesti berbenah diri untuk memainkan peran yang lebih positif di masa yang akan datang. Sementara itu *civil society* sebagai basis yang diperlukan bagi berlangsungnya demokratisasi diharapkan terus berjuang melawan gagasan kelompok konservatif yang *nota bene* tidak menginginkan terjadinya perubahan dalam sistem politik di Thailand. Keluarnya Partai Aspirasi Baru dari partai koalisi pemerintah tahun 1994 merupakan contoh yang jelas. Selama hampir tiga tahun Chuan memerintah, sudah dua kali ini konflik melanda koalisi. Sejauh ini permasalahan tersebut dapat diselesaikan secara damai. Melihat kesungguhan pemerintah dalam mewujudkan baik pertumbuhan ekonomi maupun pemberdayaan *civil society*, tampaknya bisa diharapkan prospek demokratisasi di negeri ini akan lebih cerah. Namun hal ini tidak menutup kemungkinan akan munculnya kembali kelompok konservatif (militer) apabila korupsi dan stabilitas negara mulai terancam. Oleh karena itu kedua hal tersebut patut diperhatikan oleh pemerintahan sipil manapun, karena dengan alasan itulah militer sering menjustifikasi keterlibatannya dalam politik. Keberhasilan pemerintahan Chuan dalam menghapuskan korupsi, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, menegakkan hukum dan meningkatkan kesejahteraan rakyat akan memperkuat legitimasi kepemimpinannya.

---

<sup>19</sup>Sistem ini bisa bertahan karena struktur sosial-ekonomi yang berbeda tidak brakibat munculnya kontrol negara oleh kelompok masyarakat. Dalam kasus Thailand, perubahan sosial-ekonomi berada di bawah kondisi pembangunan yang dipaksakan, daripada dipimpin oleh kelas borjuis yang otonom.



## Para Penulis

- **Bantarto Bandoro.**

Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS; peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

- **Dhurorudin Mashad.**

Peneliti pada Pusat Penelitian & Pengembangan Politik & Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta.

- **Edy Prasetyono.**

Sarjana Ilmu Politik/Program Studi Hubungan Internasional FISIP Universitas Indonesia, 1989; MIS (Master of International Studies) dari Graduate School of International Studies, the University of Birmingham, Inggris, 1994; anggota Departemen Hubungan Internasional CSIS sejak tahun 1990; Visiting Fellow di Japan Institute of International Affairs (JIJA), Tokyo, 1991; Visiting Fellow di Australian Defence Studies Center, the Australian Defence Force Academy, Canberra, 1993; mengkaji masalah keamanan dan strategis di kawasan Asia Pasifik.

- **Mohammad Sadli.**

Pendidikan Fakultas Teknik UGM, Yogyakarta (1952); M.Sc. dari Institut Teknologi Massachusetts, AS (1956); Universitas California, Berkeley, AS (1957). Memperoleh gelar doktor dari Fakultas Ekonomi UI, Jakarta; Universitas Harvard, AS (1964). Di samping itu mempunyai banyak kegiatan dan jabatan, antara lain: Menteri Tenaga Kerja (1971-1973); Menteri Pertambangan (1973-1978); Guru Besar Fakultas Ekonomi UI (1963-sekarang); Penasihat Ahli Kadin (1980-sekarang) dan anggota Komite Perencanaan Pembangunan PBB (1980-sekarang).

- **M. Riza Sihbudi.**

Sarjana Hubungan Internasional FISIP, Universitas Indonesia (1984); kini anggota Pusat Penelitian dan Pengembangan Politik & Kewilayahan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PPW-LIPI), Jakarta; Staf Peneliti dalam bidang Politik Kawasan Timur Tengah dan Indonesia; Dewan Redaksi *Jurnal Ilmu Politik* & anggota Komisi Publikasi Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPPI) periode 1987-1990.

- **R. Siti Zuhro.**

Memperoleh gelar sarjana Ilmu Hubungan Internasional dari FISIP-UNEJ pada tahun 1983 dan MA dari The Flinders University of South Australia, Australia (1993) pada bidang *political science*. Saat ini penulis menaruh minat pada studi perbandingan politik dan kajian politik Thailand, sebagai staf peneliti Puslitbang Politik Kewilayahan LIPI.



Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:  
Biro Pemasaran  
Centre for Strategic and  
International Studies  
  
Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160  
Telepon: 3865532 s/d 35

1-  
u  
at

penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535